Universidade de Ribeirão Preto

Relações Internacionais

IZABELA SILVA CUNHA

LEONARDO VINICIUS SOUSA ZANINI

UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA MARÍTIMA BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL NO SÉCULO XXI

RIBEIRÃO PRETO

2018

Izabela Silva Cunha

Leonardo Vinicius Sousa Zanini

UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA MARÍTIMA BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL NO SÉCULO XXI

Monografia apresentada à Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Me. Cairo Gabriel Borges Junqueira

RIBEIRÃO PRETO

2018

IZABELA SILVA CUNHA

LEONARDO VINICIUS SOUSA ZANINI

Monografia apresentada à Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP, como requisito parcial para obtenção do título da Bacharel em Relações Internacionais

Aprovação: __/__/__

____

Prof. Me. Cairo Gabriel Borges Junqueira

RESUMO

A pesquisa tem caráter analítico-descritivo e tem como objetivo analisar a política de defesa brasileira em relação ao Atlântico Sul no século XXI até o ano de 2014, analisando o papel do Poder Naval na construção da política de defesa nacional, observando a forma como historicamente o país se porta quanto à sua capacidade marítima, em especial quanto à região do Atlântico Sul. Observar-se-á a efetiva criação da política de defesa brasileira através da análise dos documentos declaratórios, nomeadamente: a Política de Defesa Nacional (PND), a Estratégia de Nacional de Defesa (END), e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), contextualizando esse processo dentro do posicionamento brasileiro no Sistema Internacional durante o período. Analisam-se, bem como, as estratégias de inserção brasileira no Atlântico Sul, em suas vertentes cooperativa e dissuasória, observáveis na integração regional com o Cone Sul e com a África Ocidental, através dos foros multilaterais regionais, como a ZOPACAS, bem como o reaparelhamento da Marinha do Brasil e sua aproximação para com as Marinhas Amigas.

Palavras-Chave: Defesa Nacional. Estratégia. Política de Defesa. Atlântico Sul.

ABSTRACT

The research aims to describe the brazilian defense policy in relation to the South Atlantic in the XXI century, until 2014, analyzing the role of Naval Power on the construction of defense policy, observing the historical position that the country poses to its maritime capacity, specially in regards to the South Atlantic region. Wes shall observe the effective build of a bazilian defense policy through the analysis of declaratory documents, namely: The National Defense Policy (PND), a National Defense Strategy (NDF), the White Papers for National Defense (LBDN), cotextualizing this process inside the status of Brazil in the International System during this time frame. We analyzed, as well as, part of a Brazilian action in the South Atlantic, in their cooperatives and deterrents, observable in the regional integration with the Southern Cone and with the West Africa, through the regional multilateral forums, such as ZOPACAS, as well as the replenishment of the Brazilian Navy and its approach to the Sister Navies.

Keywords: National Defense. Strategy. Defense Policy. South Atlantic.

Lista de Ilustrações

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

O Estado Nação é a unidade política básica das relações internacionais modernas e contemporâneas. Considerando a prerrogativa básica de soberania dessas unidades e, consequentemente, de anarquia no sistema estabelecido entre eles, observa-se que a interação entre as mesmas ocorrerá de acordo com seus interesses e a forma como atuam para alcançá-los, sob a perspectiva realista.

O aumento das interações entre ditas unidades soberanas com a intensificação do tráfego de pessoas, moeda e mercadorias, enseja dessas entidades políticas postura mais assertiva quanto ao controle de suas fronteiras, cada vez mais relativizadas. De tal forma, torna-se mister a observação daquilo que se denomina Defesa, a atuação nacional de forma a proteger seu território, um dos componentes vitais ao Estado, bem como a atuação internacional pela consecução de seus objetivos e interesses encontrados além-fronteiras.

Dentro desse contexto de proteção dos interesses e busca por solidificação da posição relativa no Sistema Internacional de Estados, os mesmos atuam de acordo com preceitos pré-estabelecidos e majoritariamente aceitos, munidos de sistemas político-jurídicos, para alcançar seus objetivos. Dentro desses aparatos ressaltamos a valência da política de defesa enquanto instrumento pelo qual o Estado dialoga com seus interesses infinitos com as possibilidades finitas de alcançá-los.

A pesquisa tem caráter analítico-descritivo, visto que será realizada a descrição do Pensamento Estratégico e da Política de Defesa brasileiros, seguido da análise comparativa de ambos pensamentos, levando em consideração o que tratam a respeito do Atlântico Sul, visto como uma região de interesse para país.

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento bibliográfico e documental relativos ao tema. As documentações básicas a utilizadas foram: a Estratégia Nacional de Defesa (2008), o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) e a Política Nacional de Defesa (2012). Utilizamos os documentos como fontes da política de defesa brasileira, pois através deles ocorre a exposição factual dos interesses nacionais, objetivos e estratégicas de atuação para o Atlântico Sul, envolvendo análises do contexto internacional e de sua interação direta e indireta com os interesses do Brasil na, e para a, região, bem como das vulnerabilidades e possibilidades estratégicas encontradas pelo país.

A abordagem teórica do Pensamento Estratégico deu-se através dos conceitos de Poder Marítimo de Julian Corbett, que leva em consideração sua complementaridade ao Poder do Estado, e sua abrangência de aspectos desde os militares aos econômicos. Também considerou-se os conceitos do almirante Alfred Thayer Mahan, em especial a centralidade do Poder Naval, vertente militar do Poder marítimo, para o desenvolvimento nacional, aspecto

importante para a constituição político-estratégica da Marinha e suas postulações a respeito do Atlântico Sul.

Visto que realizou-se a descrição do processo de construção da política de defesa brasileira para o Atlântico Sul, analisando-se alguns aspectos da história marítima brasileira e do papel do Poder Naval brasileiro na região. Buscou-se construir uma contextualização histórico-analítica da construção da política de defesa para a região, de forma a ser capaz de caracterizá-la no século XXI, levando em consideração como o Poder Naval brasileiro foi, e vem, sendo encarado politicamente, como ocorre a inserção internacional no eixo sul-atlântico e como se consolidam a atuação e os interesses na região através da sistemática formulação e reformulação da política de defesa para o entorno estratégico brasileiro.

A análise deu-se por meio da observação da política de defesa brasileira, expressa no século XXI pelos documentos declaratórios de defesa, para o Atlântico Sul, buscando compreender e analisar as principais características da mesma e as estratégias adotadas para inseri-la no contexto internacional, observando-se as características da inserção internacional brasileira e como a política de defesa integra-se no projeto nacional. Ressalta-se também as observações de como a política de defesa integra-se a um projeto de maior escopo de inserção internacional do Brasil, da qual também faz parte a política externa nacional, com a qual se integra de forma a consolidar as relações internacionais brasileiras no século XXI.

Discute-se, também, quanto as estratégias adotadas pelo Brasil para tornar efetivos seus objetivos no Atlântico Sul, subdividindo essas estratégias em duas categorias, cooperativa e dissuasória, de forma a caracterizar as relações estratégicas estabelecidas pelo Brasil com outras Nações e, assim, poder caracterizar a posição internacional brasileira para a região.

A abordagem teórica do Pensamento Estratégico deu-se pelos conceitos de Poder Marítimo de Corbett, que leva em consideração sua complementaridade ao Poder do Estado, e sua abrangência de aspectos desde os militares aos econômicos. Também será levada em consideração os conceitos de Mahan, em especial a centralidade do Poder Naval, vertente militar do Poder marítimo, para o desenvolvimento nacional, aspecto importante para a constituição político-estratégica da Marinha e suas postulações a respeito do Atlântico Sul.

Pretendeu-se com a pesquisa aprofundar a percepção da política de defesa para o Atlântico Sul como um processo de consolidação do Brasil enquanto nação, que busca garantir e angariar espaço no Sistema Nacional, bem como consolidar sua região de influência por meios legítimos que integram um eixo externo sólido, fortificado pelo caráter dual da inserção regional continental no Cone-Sul e extracontinental na África Ocidental, composto pelas política externa e política de defesa, considerando-se as vertentes estratégicas para

executá-la, a estratégia cooperativa e a estratégica dissuasória, indissociáveis da estratégia nacional e vitais para a garantia da expressão de Poder Nacional.

2 EMBASAMENTO TEÓRICO E CONTEXTO HISTÓRICO

2.1 SOBRE POLÍTICA DE DEFESA E ESTRATÉGIA

Para compreender a política de defesa de um Estado é necessário compreender os elementos que compõem sua formulação, assim levando em consideração aspectos geopolíticos e geoestratégicos que norteiam os princípios regentes da própria política e, consequentemente, da estratégia nacional.

> A Política de Defesa Nacional está voltada para ameaças externas e tem por objetivo a defesa da Nação, orientação no preparo e emprego da capacitação nacional, em todos os níveis do poder, contando com a participação civil e militar. Fundamenta-se nos princípios constitucionais da solução pacífica de controvérsias, fortalecimento da paz e segurança internacional (SANTANA, 2007, p.29).

A política de defesa, como foi visto, é voltada naturalmente para o cenário externo ao Estado, portanto pressupõe análises do contexto e cenário internacionais, bem como a percepção de como esses eventos podem afetar o Estado, seja de forma positiva, pelas potencialidades, ou negativa, pelos riscos. Esse processo é a análise estratégica.

Concomitantemente a essa análise, o Estado delimita seus objetivos que, assim como a estratégia para alcançá-los, está em constante processo de mudança e acomodação. Os objetivos de defesa dizem respeito ao interesse do Estado, recuperando a *raison d´État*[1] do Cardeal Richelieu, em assuntos de relevância estratégica, observando o contexto, os riscos e benefícios envolvidos e os recursos humanos e materiais a disposição.

Os objetivos são as prioridades estratégicas da nação no concernente à defesa nacional. O objetivo maior da Defesa Nacional é garantir a soberania, preservar a integridade territorial e patrimonial e os interesses nacionais (SANTANA, 2007). Ainda que haja diversos outros aspectos que façam parte da estrutura estatal, a proteção de si mesmo e a garantia de segurança e integridade faz parte dos pressupostos básicos de um Estado.

---

1 *Raison d´État*, Razão do Estado, é um conceito político lançado pelo Cardeal Richelieu espelhando-se na estratégia utilizada durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), e diz respeito a atuação do Estado em prol de seus interesses. (CASTRO, 2015)

O Brasil possui duas características geopolíticas relevantes à sua formulação estratégica, sendo elas, a sua inserção periférica na massa continental, a América do Sul, e o acesso e projeção a uma massa oceânica, o Atlântico Sul (COSTA, 2004). Essas características refletem-se em alguns princípios da estratégia nacional, notadamente:

- Criação de um espaço de prevalência e mundialização do Hemisfério Sul, que se aproveita das dimensões continentais do Brasil bem como da posição e domínio em relação ao Atlântico Sul;
- Expansão do espaço estruturado ao Hemisfério Norte, pressupondo a cooperação e alianças de forma a compor uma balança de poder.

Tais princípios excedem as fronteiras nacionais e resvalam na percepção realista das relações internacionais, uma vez que no cenário internacional devem ser observados não somente os interesses e objetivos estabelecidos internamente, mas a resposta de outras unidades políticas e seus interesses, que podem afetar a soberania e, por conseguinte, os interesses nacionais. “As unidades políticas esforçam-se por impor sua vontade umas às outras; esta é a premissa da definição de guerra que tomamos emprestada a Clausewitz, e sobre a qual se baseia a colocação conceitual das relações internacionais” (ARON, p.127, 2002).

Pressupõe-se, nessa análise, que no âmbito intraestatal haja o monopólio da força, da violência legítima, enquanto que no externo as relações estabeleçam-se pela relação de poder entre os Estados soberanos. Considera-se, assim, que os Estados buscam uma margem de poder excedente ao de seus compartes e assim a posição que hão de adotar em relação a suas definições de defesa sempre considerem a possibilidade de conflito e buscam, ulteriormente, alcançar seus objetivos ainda que pela força. “A concentração de poder, especialmente militar, ainda é uma realidade inegável, e fonte de desestabilização no sistema internacional” (AMORIM, 2012a; 2012b).

Carl Von Clausewitz (1996) ressalta em sua obra, Da Guerra (*Vom Kriege*), que a vontade do Estado, o interesse nacional, é voltado para o aumento contínuo de seu poder em relação a outros Estados e, por consequência, o mesmo busca aproveitar-se das oportunidades para obtenção de quaisquer vantagens possíveis. Seguindo a análise feita por Anatole Rapoport no prefácio de Da Guerra (1996), a ênfase maior é na política, pois a mesma representa a externalização da vontade popular, enquanto que os aspectos militares são instrumentais para alcançar os interesses definidos no âmbito civil.

A observação sob a perspectiva clausewitziana é necessária ao passo que lança mão de alguns conceitos básicos na construção do pensamento em política de defesa moderno, derivado das relações de conflito e guerra que, segundo o autor, moldaram as relações internacionais desde a formação dos Estados, dentre eles:

- O Estado é uma entidade viva, dotado de racionalidade;
- O Estado é soberano e, portanto, não possui autoridade superior (observa-se a consolidação do Estado moderno que quebra com a ótica de dotação divina e a supranacionalidade religiosa vigente durante a Idade Média);
- Visto que os estados buscam aumentar o seu poder, e isso ocorre à custa de outrem, estão sempre os Estados em conflito;
- Choques de interesse entre os Estados são resolvidos pela imposição por força *ergo* a guerra é parte integral das relações internacionais.

Esses conceitos, aponta Rapoport, podem parecer abomináveis visto as consequências escabrosas vivenciadas pelas guerras. Nesse sentido, Raymond Aron diz que “as armas tornam-se menos utilizáveis à medida que se tornam mais monstruosas” (ARON, 2002, p.112), e ainda mais no contexto de estruturação internacional contemporânea em torno dos conceitos de paz e integração, entretanto os Estados agem, e constituem suas políticas de defesa e segurança, levando em consideração a possibilidade de conflito em decorrência de atritos com outros Estados que possam vir a impedir ou atrapalhar seus interesses. “Os Estados praticam de forma permanente uma espécie de diplomacia total, que implica o uso de procedimentos econômicos, políticos, e psicológicos; de meios violentos e semiviolentos” (ARON, 2002, p.112).

Assim, ainda que os Estados busquem em grande medida criar um ambiente de menores incertezas, maior integração e mesmo restrições político-jurídicas aos conflitos pelo primado das normas do Direito Internacional Público (CASTRO, 1999), é possível considerar, segundo Rapoport, que o mundo é composto por Estados, sendo que cada um possui um arcabouço legal para benefício próprio, na política internacional a busca maior é, portanto, pelo poder, que pode ser obtido e mantido através da violência.

Para compreender os interesses que compõem a formulação da política de defesa de um Estado que, ainda que por excelência, busque a paz e a conformidade com um sistema pacífico, deve agir sob a égide de ganhos marginais e computar, como medida de prevenção,

os riscos de atrito formulando as respostas para essas situações bem como determinando os meios necessários.

O sistema contemporâneo, ainda em grande medida, é um sistema de forças autônomas (CASTRO, 1999), e revela a necessidade de releitura dos conceitos de Clausewitz, uma vez que estão presentes regiões integradas em blocos cooperativos e já, em grande maioria, sem ambições territoriais, como a União Europeia. Mesmo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), representa a fusão das políticas militares de vários Estados, que se pode ler como uma diminuição nos riscos de guerra e uma guinada generalizada para a pacificação das relações internacionais e resolução de conflitos dentro de foros adequados, como os organismos regionais. Isso, segundo Castro (1999), é um percurso natural de estabilização entre as forças autônomas que modificam suas táticas, adotando compromissos, acordos e alianças internacionais de forma a garantir, através de um aparato jurídico adequado, a justa expressão de seus anseios e interesses e, concomitantemente, diminuir os atritos e formalizar sua soberania, nesses termos, em relação aos seus compartes, membros de um mesmo sistema, com isonomia de direitos e deveres.

O Brasil, assim como qualquer Estado, não pode mais ser concebido sem projeção internacional e, portanto, não pode incorrer na abdicação de uma força própria de defesa, que acarretaria em aumento no grau de incerteza em relação ao fenômeno mundial de instabilidade e ausência de previsibilidade entre os centros de poder internacionais (CÔRREA, 2013), fato esse que atrita com as asserções de Castro (1999) de um movimento de relativa pacificação e estabilização nas relações internacionais. Portanto, observando as características realistas do cenário internacional, notadamente a anarquia internacional e a possibilidade de coerção para consecução dos objetivos nacionais, a política de defesa cumpre o papel de ampliar a zona de influência do país e traçar estratégias para garantir a estabilidade do entorno estratégico nacional, sempre visando alcançar os objetivos predeterminados.

O cerne da discussão reside na percepção: política de defesa é uma política de Estado, não de Governo. Portanto, o norte de qualquer análise sobre política de defesa, a delimitação dos objetivos de defesa, e a atuação no Sistema Internacional no que concernem assuntos de defesa, decorre dos interesses nacionais e não de aspectos governamentais que são por excelência, transitórios. Portanto, sua função é impedir choques estatais, pois as unidades procuram defender seus interesses, vontades e soberania, atuação denominada de defesa externa (COSTA, 2004), assim interpola-se com a percepção realista, pois a política de defesa

é vista como um dos instrumentos de relacionamento entre os Estados explorando as possibilidades exteriores à satisfação dos interesses nacionais.

Outro ponto relevante na análise proposta são os pressupostos básicos da política de defesa expostos por Darc Costa (2004), dentre eles:

- O papel mais relevante da percepção de algum objetivo como interesse nacional para sua consecução do que o poderio militar propriamente dito, ou seja, uma postura ativa em relação ao interesse;
- O desenvolvimento tecnológico vem sendo vagaroso, e hoje atingir os mesmos objetivos é mais rápido e barato;
- Forças Armadas podem ser dispendiosas, quando intensivas em material, ou baratas quando intensivas em pessoal. Países de índole defensiva usualmente tem baixa capacidade de projeção e preconizam o uso de forças terrestres, mas no caso brasileiro, ainda que seja identificada a índole defensiva não são preconizados os meios terrestres devido às condições peculiares no território nacional que obriga uma formulação mista;
- O binômio espaço e tempo modificou-se, pois, o tempo foi maximizado e a luta diz respeito à pronta resposta;
- Os gastos em defesa são proporcionais ao valor das riquezas que se pretende preservar, o Brasil, ressalta-se, figura entre os cinco mais ricos em recursos naturais, entretanto apenas 1,8% do PIB é utilizado com o setor de defesa;
- O uso de força não militar que possui resultados medíocres, no que diz respeito à defesa nacional.

Com os pressupostos é possível traçar as diretrizes estratégicas nacionais, no caso brasileiro ressalta-se: a manutenção das forças em condição de emprego imediato; incremento e interoperabilidade das Forças Armadas; fortalecimento da infraestrutura da Defesa Nacional[2]; e incentivo da conscientização da sociedade a respeito dos assuntos de Defesa Nacional (BRASIL, 2007).

A partir desses pressupostos pode-se inferir do caráter multifacetado das delimitações políticas e estratégicas, que contempla, não exclusivamente, os vieses: geográfico, econômico, aglutinações culturais, políticas e sociais e compõem as concepções estratégicas de uma nação. O Brasil, sob a égide dos preceitos de defesa, é historicamente

2 Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2012a, p.2).

pacífico, explicitado posteriormente pelo binômio política de defesa e política externa, e busca assegurar certo grau de autonomia estratégica militar, o maior objetivo nacional, segundo Darc Costa (2004), pois os assuntos de defesa, ainda que construídos dentro de um escopo mais amplo que o das Forças Armadas, incluindo indústria de defesa, a sociedade civil e o próprio Governo, depende grandemente das mesmas para a efetivação de seus interesses e objetivos, segundo Celso Amorim (2012a;2012b), a isso caracteriza-se uma defesa judiciosa do interesse nacional.

Antes de expormos a discussão a respeito de estratégia, é preciso apontar algumas características a respeito da relação entre política de defesa e política externa.

Política externa e política de defesa são complementares, pois ambas visam a consecução dos interesses nacionais no âmbito externo, diferindo apenas na instrumentação e estratégia que adotam para alcançá-los.

> O intercâmbio entre as nações é contínuo; a diplomacia e a guerra não passam de modalidades complementares desse diálogo. Ora domina uma, ora a outra, sem que nenhuma jamais se retire inteiramente a não ser nos casos extremos de inimizade absoluta, amizade total ou federação (ARON, 2002, p.91).

Caminham juntas, portanto, sobrepondo-se de acordo com as condições ambientais (COSTA, 2004).

Seguindo as concepções de Raymond Aron (2002), é possível apontar que a política externa é efetiva apenas quando o Estado possui força suficiente para respaldar suas ações, ou seja, possua capacidade dissuasória que o erija como forte e autônomo perante seus compartes, pois “em nossa época, a chamada estratégia de dissuasão exige que o aparelho de represália seja posto em estado de funcionamento antes de que seja necessário acioná-lo” (ARON, 2002, p.94). Assim, é válido considerar que o Estado deve possuir uma coerência estratégica com os objetivos postulados, bem como sua efetiva capacidade de emprego, ou projeção, de poder e consciência dos antagonismos que há de enfrentar em sua consecução.

O corpo doutrinário da política externa brasileira possui aspectos relevantes, que se comunicam com alguns elementos da política de defesa, dentre eles o primado da não belicosidade, defendendo a autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de conflitos, isso especialmente no estabelecimento das fronteiras nacionais que se mantém, até a contemporaneidade, sem questões pendentes, além do pragmatismo nacional que busca livrar as ações nacionais de resquícios ideológicos quaisquer. Apesar disso, a construção da política

de defesa envolve a consideração de cenários de conflito, do atrito entre forças beligerantes e, consequentemente, incorrer em violência.

O papel principal da política é, portanto, a delimitação de objetivos que são de interesse para a nação, levando em consideração as diversas variáveis envolvidas no cenário internacional, identificando as potencialidades e riscos que pode enfrentar e a disposição em respeito à consecução de seus interesses.

A estratégia, como foi apontado acima, é parte constituinte da construção do projeto de Defesa Nacional e diz respeito à preparação e aplicação de poder para conquistar e preservar objetivos (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2014).

Mais especificamente, a Estratégia Nacional cumpre o papel de prescrever a aplicação do Poder Nacional para a superação de todo e qualquer óbice[3] com o intuito de preservar e alcançar os Objetivos Nacionais. Trata-se, assim, da forma e do curso a ser utilizado para a construção do futuro nacional, extrapolando termos necessariamente bélicos (PINTO, 2015), compõe formas de potencialização do Poder Nacional, observando tanto aspectos conjunturais quanto fisiográficos, em um esforço de exploração dos recursos à disposição para que se tornem riquezas e ativos para a nação (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2014). Observa-se, portanto, aspectos como a extensão territorial, posicionamento geográfico, abundância ou escassez de recursos naturais, clima e diversos ouros fatores que estimulam ou limitam a formação dos interesses e ímpetos nacionais.

Segundo Celso Amorim (2016), a estratégia decorre dos imperativos nacionais, no caso brasileiro, a defesa dos interesses nacionais e a contribuição para a paz mundial, esses imperativos dizem respeito ao que Aron (2002) aponta como ímpeto nacional e aos interesses da sociedade a respeito do seu desenvolvimento.

A estratégia é a delimitação da forma que se pretende agir para alcançar determinados objetivos, levando em consideração as capacidades e o ambiente em que se insere. Para que seja efetivada a estratégia, usa do Poder Nacional que, segundo a Escola Superior de Guerra (2014), é a capacidade que tem um conjunto de Homens e Meios que constituem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional.

---

3 São todo tipo de obstáculo à consecução de objetivos determinados (Escola Superior de Guerra, 2014). Podem ser dificuldades à consecução dos Objetivos Nacionais, chamados fatores adversos, ou impedimentos, externos ou internos, aos mesmos, chamados antagonismos.

O Poder Nacional é um conceito abrangente que implica nas condições morais e materiais para a satisfação dos anseios e aspirações, transcendendo o Poder de Polícia, que é o monopólio legítimo dos meios de coerção, mas a integralidade do Homem e sua vontade institucionalizada, e os Meios que possui, retomando os aspectos fisiográficos supracitados (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2014).

Nesse sentido é algo instrumental e não um fim em si mesmo, condicionado pela relação Espaço/Tempo, e que somente se observa quando é expressado, ao que se dá o nome de Expressão de Poder, uma afirmação pacífica da influência do Estado no cenário internacional, usando dos diversos instrumentos de expressão, que ressaltaremos posteriormente o Poder Marítimo e sua expressão militar o Poder Naval (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2014; BRASIL, 2007).

2.2 SOBRE PODER MARÍTIMO E PODER NAVAL

Segundo a Doutrina Militar de Defesa, Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, de alcançar e manter os objetivos nacionais (BRASIL, 2007).

Dito Poder Nacional possui três vertentes de projeção nacional: Poder Aeroespacial, Poder Marítimo e Poder Terrestre, cada qual com sua expressão militar, o Poder Militar Aeroespacial, Poder Naval e o Poder Militar Terrestre.

> Assim, por exemplo, a estrutura das instituições políticas, econômicas e sociais depende, em grau elevado, das condições da terra, das condições fisiográficas, da maior ou menor disponibilidade de recursos naturais facilmente utilizáveis, das características do temperamento nacional, etc. O fator demográfico somente pode ser acuradamente aferido em função do território sob a jurisdição e domínio de um determinado corpo político. [...] a exata avaliação do Poder Nacional de um Estado somente se pode processar em função dos objetivos a atingir, dos perigos latentes em uma determinada conjuntura. O Poder é um conceito relativo; somente pode ser considerado, no campo externo, em correlação ao Poder efetivo de que dispõem os outros Estados. Por exemplo, a posição do Brasil no concerto das nações assumiu maior relevância, nestes últimos anos, não somente em virtude de nossos progressos e desenvolvimento internos como também pelo sensível enfraquecimento de potências europeias, em consequência da liquidação gradual e progressiva ou de esfacelamento dos Impérios coloniais (CASTRO, 1999, p.236).

Trataremos aprofundadamente o Poder Marítimo e sua relação com o Poder Naval. Seguiremos principalmente as observações feitas por Mahan e Corbett, que são reconhecidos como pensadores essenciais para a sistematização do conhecimento cientifico a respeito da guerra no mar.

Segundo Mahan (2004), o Poder Marítimo é composto por diversos elementos essenciais que caracterizam os seus possuidores como Estados marítimos. Dentre eles,

caracteres geográficos, como a saída para o mar, extensão da costa, extensão do território, exploração econômica dos mares e integração cultural e de pertencimento social ao mar. Os itens delimitados por Mahan são posição geográfica, conformação física, extensão do território, tamanho da população, caráter nacional e caráter do governo.

A posição geográfica observa o território, suas saídas para o mar e regiões de atrito, e acesso por terra. Um bom posicionamento permite a concentração de forças e posição central relativa ao conflito.

Na conformação física, a costa de país e seus componentes fronteiriços são fatores que estimulam ou desestimulam o contato com o mar. Estados com costas maiores são mais propensos à sua exploração, mas também à possíveis ataques inimigos. Em um contexto contemporâneo, esse aspecto influencia na vigilância territorial e jurisdicional. Leva-se em consideração as características morfoclimáticas do território, que contribui para sua natureza marítima, uma vez que condições climáticas e produtivas em terra favoráveis desestimula as incursões marítimas. Na extensão do território, observa-se o tamanho da costa em relação ao número de postos, devendo ser proporcional a sua população e ao contingente disponível das Forças Armadas.

O tamanho da população, não diz respeito ao total quantitativo da população, mas a quantidade de indivíduos que atua nos mares ou que está disponível para ser empregado em navios para a criação de uma Força Naval a qualquer momento (MAHAN, 2004). Assim, as frotas marítimas devem possuir suporte em terra, como estrutura, material e pessoal para reparos imediatos. Segundo Mahan (2004), os Estados modernos devem ser capazes do pronto emprego de suas forças armadas para sobrepujarem a capacidade de organização de forças inimigas.

No caráter nacional, os Estados marítimos têm ímpeto natural para o desenvolvimento de relações com o mar, em especial, econômicas e comerciais. Mahan ressalta os Estados português e espanhol, que realizam a expansão marítima que deu origem a diversas colônias ultramarinas, processo repetido pela Inglaterra. Ressalta-se que as colônias de caráter mais independente e autossuficiente possuem maior maturidade na construção de seu poder marítimo, pois desenvolvem uma relação próxima e personalista com o mar (MAHAN, 2004; CORBETT, 2005).

No caráter do governo, os melhores resultados para a constituição do poder marítimo são vistos quando os governantes compreendem as inclinações naturais de seu povo e as exploram para a consolidação e estabilização do poder, como ocorreu com a Inglaterra,

que se consolida enquanto potência marítima e garante superioridade naval sobre toda Europa, controlando grande parte das rotas comerciais e linhas de comunicação do mundo conhecido. Mahan (2004) aponta um tripé para a consolidação do poder marítimo, sendo a produção nacional, que envolve a excelência industrial, capacitação humana e estruturação produtiva; o comércio, que envolve rotas comerciais e mercados; e as coloniais, que são postos avançados para as marinhas nacionais e instrumento de expressão de poder além das fronteiras.

O Poder Marítimo é parte das linhas de defesa nacionais, e se estabelece de forma mais dinâmica, sendo instrumental para expressão da soberania. Constituir o *mare nostrum* significa estender o território nacional e garantir os direitos de sua exploração, da conquista do mar durante a paz e seu domínio durante a guerra. Diz-se, em tempos de paz, do uso mínimo da violência e da resolução de conflitos de interesse nas disputas políticas, diplomáticas, econômicas e de outras potencialidades do Estado. O potencial ofensivo do Poder Naval exige que seu emprego seja ponderado e em comum acordo entre os Estados, pois sua movimentação pode ensejar respostas agressivas (BITTENCOURT, 2006).

Seguindo as concepções mahanianas, o autor Julian Corbett (2005) ressalta alguns aspectos importantes na análise do Poder Marítimo e do Poder Naval, retomando alguns princípios expostos por Clausewitz a respeito dos objetivos e sua importância na definição das estratégias adotadas para expressão dos Poderes.

A Estratégia Marítima, nesse contexto, lida com os princípios que governam a guerra no mar, ou seja, as características do mar enquanto teatro de operações, já a Estratégia Naval lida com a determinação dos movimentos da frota, sempre em vista da consecução dos objetivos determinados. Corbett (2005), bem como Mahan (2004), explicita a necessidade de asserção dos meios necessários para a guerra, o conflito, considerando as forças de resistência e o momento em que as negociações diplomáticas serão abandonadas e se pegará em armas.

O Poder Marítimo, em termos relativos de guerra, lida mais com contra-ataques que propriamente movimentos exclusivamente ofensivos ou defensivos, pois sua função maior é deprivar o inimigo do acesso ao mar e de seus suprimentos (BITTENCOURT, 2006). Segundo Corbett (2005), ainda, os exércitos regulares e as forças armadas em geral, permitem guerras limitadas, ou seja, aquelas que não angariam a forças total do Estado, podendo a sociedade continuar o processo produtivo de financiamento do conflito sem maior comprometimento econômico e social.

A Guerra Naval, portanto, objetiva assegurar o comando do mar e impedir a posse do mar pelo inimigo, pois quando não se estabelece a posse de fato, ocorre um vazio de poder,

que implica na inexistência de um poder vigente, na incapacidade de exercício de poder e em um conflito constante entre os beligerantes pela região (MAHAN, 2004; CORBETT, 2005).

Dentro da Teoria da Guerra Naval, considera-se impossível a posse dos mares além do mar territorial, espaço sobre o qual o estado tem controle e jurisdição, o comando do mar trata, portanto do controle das comunicações marítimas, mercante ou militar, e a negação de acesso ao espaço marítimo em contenda (LUIS, 2013).

Assim a obra central de Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History*, publicado em 1890, aponta alguns fundamentos do pensamento estratégico naval, nomeadamente: a necessidade de desenvolvimento do Poder Marítimo para aumentar a prosperidade nacional e afirmá-lo internacionalmente; a separação entre Objeto enquanto conceito estratégico relativo ao interesse nacional e ao emprego do Poder Marítimo para alcançar projeção internacional, e Objetivo que é algo de nível tático e diz respeito ás formas de emprego do Poder Marítimo para alcançar objetivos políticos.

Ressalta, assim o almirante português António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro que:

> [...] as relações entre os interesses económicos dos Estados e os respectivos poderes navais e marítimos, estarem profundamente alteradas relativamente ao tempo de Mahan. Na realidade: os países ligam-se por mar com os seus principais parceiros económicos; as actividades económicas de natureza marítima são um factor relevante do progresso e bem-estar dos povos; as comunicações marítimas têm uma considerável influência na política, na economia e na segurança dos Estados; e os compromissos externos dos países possuem fundamentos marítimos. Pode, por isso afirmar-se com toda a legitimidade, que a política e a estratégia desses países envolve claramente assuntos marítimos. Contudo, não me parece válido que hoje se possa considerar, como aconteceu no tempo de Mahan, a existência de um vínculo de preponderância das estratégias gerais de natureza marítima sobre a estratégia integral de qualquer país. Para além disso, a base estruturante da economia mundial não é o comércio marítimo, apesar da relevância e indispensabilidade do transporte por mar. Por outro lado, nenhum Estado dispõe hoje de um controlo verdadeiramente soberano da sua economia, em resultado da acumulação de capital e da concentração do poder económico residir, crescentemente, no capitalismo transnacional (RIBEIRO, 2010, p.475).

Um grande Poder Marítimo deve refletir-se em uma grande Força Naval, ou Poder Naval, que tem por razão de ser a proteção da capacidade do uso do mar pelo Estado, obtendo o controle do mar e neutralizando qualquer força de interferência (RIBEIRO, 2010).

O Poder Naval é, enquanto força expressa pela Marinha nacional, um instrumento político para a consecução dos objetivos delimitados pelo interesse nacional. Trata-se assim de uma conceituação amplamente utilizada pela Marinha do Brasil, e emprego permanente do Poder Naval.

> No caso do Brasil, por exemplo, na paz que desejamos, a Amazônia é território nacional; o comércio internacional deve ser livre, assim como o uso do transporte

> marítimo nas rotas de nosso interesse; a maior parte do petróleo continua sendo extraída do fundo do mar, sem ingerências de outros países; a enorme área compreendida pela Zona Econômica Exclusiva e pela Plataforma Continental brasileira, chamada de Amazônia Azul, é controlada pelo País; não ocorrem exigências anormais no pagamento de nossa dívida externa; entre outras coisas. A dissuasão é, portanto, uma das principais formas de emprego permanente do Poder Militar em tempo de paz, existindo outras, como veremos adiante (BITTENCOURT, 2006, p.163).

Denomina-se, segundo Bittencourt (2006), essa forma de atuação como emprego político do Poder Naval, uma vez que o mesmo possui atributos diferenciados de seus compartes, como a mobilidade, versatilidade de tarefas, flexibilidade tática, capacidade de projeção de poder e amplo alcance geográfico, que possibilita seu deslocamento pacífico pelo globo terrestre, pelas águas internacionais, e permanência em locais distantes sem grandes comprometimentos, ou seja, permite o alcance do poder de um Estado em grandes distâncias sem gerar um estado de beligerância.

> Na crise da década de 1960, chamada de Guerra da Lagosta, por exemplo, a França enviou navios de guerra, em tempo de paz, para proteger seus barcos de pesca, que capturavam lagostas na plataforma continental brasileira. O governo brasileiro determinou que diversos navios da Marinha do Brasil se dirigissem para o local da crise, mostrando que o País estava disposto a defender seus direitos, se necessário com o emprego da força. Logo os navios franceses retornaram e o conflito de interesses voltou para o campo da diplomacia – de onde nunca deveria ter saído. A persuasão naval exercida pelo emprego do Poder Naval brasileiro foi de coerção deterrente, porque inibiu o apoio que intencionalmente os franceses pretendiam dar a seus barcos de pesca (BITTENCOURT, 2006, p.165).

A percepção do Poder Naval depende da capacidade visível ao observador, preponderantemente as capacidades reais de emprego em situação de paz ou conflitos limitados, em muito a percepção mais relevante não é a da força em si, ou da Marinha que a exerce, mas a importância do objetivo a que se aplica a dissuasão, que é relativa às disposições de uso da força e arcar com as perdas e consequências possíveis. O intrínseco sacrifício envolvido na consecução de um objetivo será diretamente proporcional ao anseio, e percepção da capacidade de alcançá-lo, do Estado, seu povo e o seu inimigo (BITETENCOURT, 2006).

O emprego político do Poder Naval implica na possibilidade de emprego permanente das forças navais em tempos de paz para apoiar os interesses nacionais. As demonstrações permanente envolvem posicionamentos operativos específicos, auxílio naval (missões naval, fornecimento de navios e apoio de manutenção), visitas a portos (reabastecimento e descanso da tripulação como forma de boa vontade), visitas de boa vontade, operações conjuntas e cooperação, deslocamentos e manobras de forças conjuntas que reforçam a os dividendos políticos e desestimulam a prontificação para o combate.

> O Poder Naval brasileiro é empregado em tempo de paz de diversas maneiras, podendo-se destacar: – as operações com Marinhas aliadas, como a Operação Unitas, com a Marinha dos Estados Unidos e de países sul-americanos; a Operação Fraterno, com a Armada da República Argentina; e muitas outras; – a participação em diversas missões de paz, transportando as tropas ou através de seus fuzileiros navais, como em São Domingos, Angola, Moçambique, Nicarágua e Haiti; – e as viagens de instrução do navio-escola e as visitas a portos estrangeiros, "mostrando a bandeira" (BITTENCOURT, 2006, p.169).

A necessidade de análise dos Poderes Marítimo e Naval ocorre pela necessidade de compreensão dos elementos formadores do Poder Nacional, e da forma como eles influenciam na criação dos Objetivos Nacionais, mais especificamente os de defesa, pois sabidamente esses elementos compõem a forma de se pensar estrategicamente bem como a formulação da política de defesa do país.

Observar os componentes visa compreender as potencialidades e ameaças na estrutura do Poder Nacional, permitindo a formulação de políticas adequadas às necessidades e defasagens encontradas.

2.3 SOBRE A HISTÓRIA MARÍTIMA BRASILEIRA

A formação da Marinha Imperial Brasileira inicia-se em 1808, com a transferência do aparato jurídico e burocrático português junto com a Família Real, quando ocorre a instalação do Ministério dos Negócios da Marinha e Ultra Mar, da Academia Real de Guardas – Marinha, e o Arsenal Real da Marinha. Durante o período, o Brasil realiza um bloqueio marítimo à Caiena na Guiana Francesa, devido uma disputa territorial. Também ocorre o envio de uma esquadrilha para o Rio da Prata, para evitar a ocupação da Banda Oriental (atual Uruguai) por Buenos Aires. Além disso, ocorria a Revolta Nativista, em Pernambuco, o que exigiu o deslocamento de esquadrilha, para bloquear o Porto de Recife (BITTENCOURT, 2006).

Segundo José Bonifácio, apenas com o domínio marítimo seria possível manter a unidade territorial brasileira, pois é por meio do mar que as províncias litorâneas, onde concentrava-se a maior parte da população e da força produtiva, se interligam e comercializavam seus produtos. Portanto, a função principal da Marinha é a unificação territorial sem observar o mar como um espaço estratégico (BITTENCOURT, 2006). Após a campanha Cisplatina (1825-1828), a Marinha é paulatinamente desaparelhada, devido às restrições orçamentárias do Brasil. A Marinha, nesse período, atuou sobre diversas revoltas, como a Cabanagem, no Pará, a Sabinada, na Bahia, a Balaiada, no Maranhão, e a Revolução Farroupilha, no Rio Grande do Sul.

Segundo Vidigal (1985), os gastos com a supressão dos conflitos impediam os investimentos necessários à Força Naval. Uma característica importante da atuação naval durante a regência foi sua atuação majoritariamente fluvial, pelos rios da Prata e Uruguai, durante a campanha Cisplatina, 1825-1828, e na Guerra contra Oribe e Rosas, 1850-1852.

Em 1864, devido às queixas de maus tratos dos súditos brasileiros, Brasil invade o Uruguai[4]. O Paraguai considera a ação brasileira uma violação à soberania uruguaia, e declara guerra ao Brasil. Quando a Argentina nega o livre transito do exército paraguaio para o Rio Grande do Sul, Solano López invade a Argentina e declara guerra. Brasil realiza operações conjuntas com a Argentina contra os paraguaios. A Marinha Brasileira possui então embarcações que eram inadequadas para transito fluvial, e adotam uma estratégia de bloqueio aos acessos pelos rios Paraná e Paraguai. Grande parte dos conflitos se desenvolveram nos rios, e a Força Naval Brasileira consegue a vitória. Para o Brasil, a guerra significou alguma unificação nacional e no âmbito do Poder Naval, o aparelhamento da Marinha, e sua consolidação na região Sul Americana (BITTENCOURT, 2006).

Em 1868, ao final da Guerra do Paraguai, a Marinha Brasileira era a quinta maior do mundo, atrás da Grã Bretanha, Rússia, Estados Unidos e Itália. Entretanto, foi construída conforme as necessidades conjunturais da guerra, não seguindo uma estratégia de desenvolvimento, o que gerou grandes deficiências (VIDIGAL, 1985).

A reestabilização da América do Sul, aponta Bittencourt (2006), com a independência uruguaia e paraguaia, bem como a integração argentina, levam à um período de desinteresse para com a Marinha, o que resulta no seu gradativo desmantelamento. Em 1904, sob os ideais do Barão do Rio Branco, propõe-se um novo programa naval, que reorganizaria a Esquadra Brasileira, sendo uma das primeiras manifestações de sistematização de um

---

4 Em 1863 ocorre uma rebelião no Uruguai para derrubar o governo *blanco* de Bernardo Berro. Dita rebelião foi apoiada pelo Brasil e pela Argentina. Para o Brasil fora uma questão mais séria devido a rigidez do governo de Berro para com os brasileiros no Uruguai, como a restrição de assentamentos, o controle do comércio entre as fronteiras e a taxação aduaneira. O governo brasileiro responde apoiando a rebelião *colorada* e o deposto governo *blanco* busca apoio em seu parceiro, o Paraguai.

O Paraguai desconfiava do Brasil e da Argentina devidos às contendas pelas regiões de divisa com a província do Mato Grosso, Misiones e Chaco, além da problemática em relação ao trânsito pelo sistema fluvial Paraguai-Paraná. Devido a não resolução da contenda o Brasil lança um ultimato ao Uruguai, ameaçando uma intervenção militar fato que é respondido pelo Paraguai, que considera a atitude brasileira um ato de imperialismo na região. Rompem-se relações diplomáticas entre o Brasil e o Paraguai e o mesmo declara guerra, e quando a Argentina não permite o trânsito do exército paraguaio pelo território de Misiones, declara guerra também á Argentina.

Brasil, Uruguai e Argentina formam uma união que vence o Paraguai, em uma guerra considerada desmotivada e impopular, garantindo a anexação dos territórios reivindicados e livre circulação pelos rios Paraná e Paraguai, mas causando a morte de 150 a 200 mil pessoas, bem como causando a ruína econômica do Paraguai (BETHELL, 2000).

projeto de defesa naval no Brasil. Em 1906, ocorrem diversas modificações no projeto, chamado Programa Alexandrino, focando-o na construção de navios, adaptação de portos e diques, treinamento de pessoal e modernização do arsenal.

Esse crescimento do Poder Naval Brasileiro suscita inquietação na América do Sul, pois apesar das dificuldades econômicas, o projeto naval é bem-sucedido, e em 1910, o Brasil retoma numericamente posição de potência naval média.

Em 1914, inicia-se a Primeira Grande Guerra e, em 1917, o Brasil entra na guerra em resposta a campanha submarina alemã contra sua frota mercante, em razão do bloqueio. As linhas de comunicação marítima brasileiras ficaram ameaçadas, pois grande parte do comércio cafeeiro escoava pelo Atlântico para os Estados Unidos e Inglaterra. Isso representava uma grande vulnerabilidade estratégica, pois quase não existiam linhas de comunicação terrestre entre as regiões brasileiras (BITTENCOURT, 2006).

No contexto internacional, em 1921, é assinado o Tratado de Washington, e em 1922, ocorre a Terceira Assembleia da Liga das Nações, pela qual houve certa pressão internacional para a estagnação dos armamentos nacionais, de forma a evitar possíveis corridas armamentistas. A posição, apesar de pacifica, garante a manutenção do *status quo* e da superioridade das potencias em relação aos países em desenvolvimento. O Brasil não aceita o comprometimento de seu poder militar por decisão superveniente, e negocia com os países vizinhos formas de garantir a capacidade de reaparelhamento das forças armadas, sem ofender a soberania alheia e a própria, como exposto por Vidigal (1985).

> Sem ânimo belicoso, antes com acentuada tendência para o pacifismo, o Brasil precisa, contudo de ser forte bastante no mar para dar sérias apreensões a qualquer esquadra que entenda ditar leis à sua livre expansão marítima, no âmbito de seus interesses mais diretos. O seu poder naval, no sentido amplo da expressão, deve ser tal que quem empreender o destruir, deverá com antecipação medir os riscos e perigos que correrá o vindo molestar no pleno gozo e uso do mar, principalmente dos seus mares territoriais (VIDIGAL, 1985. p. 70).

Vidigal (1985) aponta que o afastamento da Marinha da vida política nacional ocorre não apenas pelas cisões da Proclamação da República e das Revoltas da Armada, mas também pela “mentalidade brasileira, que não identifica ameaças externas”.

Esse caráter permanece até 1932, quando se cria um plano naval para desenvolvimento de condições domésticas para o reaparelhamento da Marinha, como a criação de indústrias de base, bélica e de construção.

Segundo relatório do Ministro Protógenes Guimarães:

> na própria América do Sul, apesar do pacifismo em que felizmente vivemos os povos do Continente, a esquadra Brasileira está na iminência de ser riscada das cogitações do Estados-Maiores, como força de quase nulo valor, ao passo que outras nações tem renovado sistematicamente seu poder naval, como lhes aconselha a história do mundo e a prudência patriótica (VIDIGAL, 1985, p.78).

Em 1942, na Segunda Grande Guerra, Brasil sofre represarias da Alemanha por quebra de neutralidade, e passa a realizar ataques com submarinos no Atlântico Sul, destruindo 33 navios e matando 982 pessoas. Os Estados Unidos, pela Lei de Empréstimos e Arrendamentos (*Lend Lease*), passou a receber embarcações adaptadas à guerra que atuaram na proteção das embarcações mercantis brasileiras. Nesse momento, iniciou-se uma percepção do Atlântico Sul enquanto uma fronteira estratégica nacional (VIDIGAL, 1985).

Ao final do período, chega-se à algumas conclusões, como a aquisição de maior capacidade para controle de áreas marítimas e maior poder dissuasório, incorporação de meios modernos para as forças navais, e priorização das linhas de comunicação marítima para a defesa nacional, em vista da dependência do comércio marítimo (BITTENCOURT, 2006).

Com a instalação da ordem bipolar, os Estados Unidos ampliam sua zona de influência rapidamente, no âmbito hemisférico, que incluía o Brasil, desenvolvendo políticas de cooperação mutua e de segurança coletiva entre os povos americanos. Em 1941, é criada a Junta Interamericana de Defesa, em 1947 é assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e, em 1948, o Tratado Americano de Soluções Pacíficas. Nesse período, a Marinha Brasileira sob as concepções norte americanas, aperfeiçoa suas funções de apoio logístico.

> A razão precípua dessa decisão parece residir no afastamento, que acreditamos definitivo, de qualquer possibilidade de conflito armado com os nossos vizinhos do Sul, a quem nos ligam, além de laços de fraternal amizade, interesses comuns na defesa das rotas do Atlântico Sul, nessa imensa bacia estratégica que assumirá um caráter de suma gravidade no caso de um futuro conflito mundial. A Paz permanente só se mantém com severa vigilância, mas é obvio dizer que o país não pode sofrer permanentemente os tremendos sacrifícios que acarreta a manutenção de forças desnecessárias sob pretexto fantasia de uma agressão para a qual nenhum pais sul-americano está preparado e da qual certamente não cogita. A área do Atlântico Sul é tão vital para os nossos vizinhos como para nós: eles não poderão defender sem o nosso imperativo auxilio e integral cooperação e isto constitui mais um motivo para reforçar nossa união (VIDIGAL, 1985, p. 95-96).

A atitude brasileira para o Atlântico Sul até a década de 1970 é somente uma reprodução da ação estadunidense. Em 1967, o Programa Decenal de Renovação dos Meios Flutuantes para proteção do trafego marítimo, importação de petróleo e distribuição pela costa, nesse programa reconhece-se a precariedade da Marinha e pretende-se a cooperação

interamericana por meio de tratados e ação conjunta com focas navais amigas (VIDIGAL, 1985). A principal diretriz do programa era nacionalizar os meios de produção e diminuir a dependência externa (CERVO; BUENO, 2002).

Durante o governo Geisel (1974-1979), há profundas modificações no pensamento estratégico brasileiro, em especial pelo crescimento econômico do país – procurar dados do milagre brasileiro- que permite uma atuação mais autônoma. A atuação brasileira no período, pode-se dizer, é de tomada de consciência dos interesses próprios, mais que a observação dos cenários externos a si e a orientação pela defesa coletiva do hemisfério que figura como resquício do forte alinhamento estratégico aos Estados Unidos da América (EUA) no início da Guerra Fria (CERVO; BUENO, 2002).

Em 1977, a Marinha brasileira cria novas Políticas Básicas e Diretrizes, pela qual determina como diminutas as chances de um conflito generalizado, assim focando o papel da marinha na proteção do trafego marítimo e operações antissubmarinas e contra minagem. No período, são lançados inúmeros documentos para reconstituir os objetivos da Marinha, dentre eles o Plano Estratégico da Marinha (PEM), a Análise Estratégica Naval (AENAV), o Conceito Estratégico Naval (CENAV) e as Diretrizes Para o Planejamento Naval (DIPNAV), que orientam o preparo e emprego da Marinha.

As relações militares com os EUA deterioram-se quando a ajuda militar, já em pequena escala no período, passam a ser submetidas ao crivo do Congresso americano, que aos olhos do Brasil, parecem uma afronta, levando à denúncia do Acordo de Assistência Militar em 1977. Assim, a partir dessa data, com a documentação a Marinha formaliza o pensamento estratégico consonante com a política governamental. A Marinha passa a participar do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). (VIDIGAL, 1985).

3 OBSERVAÇÕES PARADIGMÁTICAS SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA DO ATLANTICO SUL

3.1 PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO E A POLÍTICA DE DEFESA

No cenário de desenvolvimento da importância do Atlântico Sul nos últimos anos o Brasil tornou-se ator-chave por possuir o maior litoral dessa porção do Oceano, cerca de 7500km. Além disso 80% da população brasileira habita a costa e aproximadamente 95% do comércio internacional brasileiro é realizado por rotas oceânicas no Atlântico Sul. Mais atualmente a descoberta de hidrocarbonetos, em especial o petróleo, na Zona Econômica

Exclusiva aumentaram o interesse pela região, alçando o Brasil ao status de uma possível potência petrolífera (GUIMARÃES, 2015).

Uma das formas de análise empregadas por Guimarães (2015) para a relação entre o Brasil e o Atlântico Sul são os paradigmas de inserção internacional de Amado Cervo (2008), que determinam a forma como a população e os líderes de uma nação veem a si mesmos e percebem o seu interesse.

Optamos por utilizar essa forma de análise neste capítulo, pois, como observamos no capítulo anterior, existe uma relação profunda e intrínseca entre política de defesa e política externa, enquanto as facetas das relações exteriores de uma Nação. Busca-se com essas observações analisar a postura brasileira, dentro dos períodos paradigmáticos, as ações brasileiras para a consecução dos interesses brasileiros no Atlântico Sul, ressaltando aspectos relevantes da política de defesa para os períodos, suas institucionalização e consolidação com um plano nacional de maior escopo (CERVO,2008).

O Brasil é um ator chave na região, por possuir a maior costa sul-atlântica, uma grande população costeira e grande fluxo comercial pela área, fatos que por si só ensejam uma postura nacional de proatividade para com a área. Assim, para observar a atuação brasileira dentro dos três principais paradigmas (desenvolvimentista, neoliberal e logístico), referenciam-se as ações multi, bi e unilaterais do Brasil, buscando caracterizar diferentes posturas para com a região, que condizem com as características observáveis da ação externa brasileira durante os designados períodos (CERVO, 2008).

O paradigma desenvolvimentista surge por pressões internacionais, em especial a crise de 1929 que mergulhou o mundo em profunda recessão e afetou a economia brasileira, baseada na exportação de commodities, especialmente o café. Nesse momento os Estados Unidos da América iniciam a Política da Boa Vizinhança, que preconiza o investimento maciço na América Latina, estimulando a urbanização, fortalecendo a burguesia industrial e solidificando as oligarquias cafeeiras (GUIMARÃES, 2015; CERVO, 2008).

O desenvolvimento tenta superar as assimetrias causadas pelo sistema capitalista promovendo o aumento da autonomia decisória nacional (GUIMARÃES, 2015). Segundo Amado Cervo (2008), a autonomia decisória, o aumento da cooperação, a flexibilização da política comercial e a negociação simultânea com países vizinhos e com as grandes potências, subordinariam a política de segurança a metas de desenvolvimento e ganho econômico. A

lógica desse paradigma é a industrialização e agregação de valor, através da substituição das importações, estimulando a competitividade em mercados estrangeiros.

Nos anos 1990, o Brasil passa pela redemocratização após a ditadura militar, contemplando uma nova constituição promulgada em 1988 e com as primeiras eleições diretas de um presidente após o período ditatorial ocorrendo em 1989. Fernando Collor de Melo implanta um projeto neoliberal no país, no qual o Estado deveria prover tão somente a estabilidade econômica, e o desenvolvimento econômico e a inserção internacional seriam de responsabilidade da sociedade civil e do empresariado (GUIMARÃES, 2015; CERVO,2008)

O plano estimulou a abertura de mercados domésticos, privatizações de estatais, desestimulo ao empreendedorismo e adaptação nacional aos interesses externos, além de ações em detrimento ao patrimônio nacional como a mudança da moeda, o confisco das poupanças, o congelamento de contas bancárias, preços e salários e redução dos impostos sobre a importação.

O período é marcado pela quebra com o conceito de interesse e projeto nacionais. Na prática, segundo Guimarães (2015) o paradigma neoliberal recriou o processo de dependência no Brasil, entretanto forçou a modernização e melhoria produtiva devido ao aumento na competitividade. Em contrapartida o fluxo de capitais estrangeiros enfraqueceu a economia nacional (GUIMARÃES, 2015; CERVO,2008).

O paradigma logístico surge no século XXI e diz respeito a uma inserção internacional mais madura. O Brasil está inserido num sistema mundial capitalista e globalizado, porém o processo de internacionalização de sua economia é apenas um meio para alcançar o desenvolvimento nacional (GUIMARÃES, 2015). O foco maior do paradigma é recobrar a autonomia nacional de forma a superar as assimetrias do sistema. O Estado não é responsável solo do processo de desenvolvimento da sociedade, mas também não o é o livre mercado. A inserção internacional é assertiva e propositiva, tendo em vista os interesses nacionais e as múltiplas demandas domésticas (GUIMARÃES, 2015; CERVO, 2008).

O Estado deve atenuar as vulnerabilidades externas e auxiliar na promoção dos interesses nacionais, servindo-se da globalização enquanto fenômeno que permite o fluxo constante de informações, capital, produtos e pessoas. O Brasil, portanto, forma coalizões e alianças para consolidar sua posição internacional antes as potências e ameaças, buscando a

democratização das estruturas internacionais, estimulando a interdependência de fato, em especial na América do Sul (GUIMARÃES, 2015).

Trataremos agora nomeadamente de cada paradigma, de forma a caracterizá-los de acordo com a política de defesa adotada pelo Brasil no que diz respeito ao Atlântico Sul.

3.2 PARADIGMA DESENVOLVIMENTISTA (1930-1989)

Em 1930, o Brasil não possuía políticas específicas tampouco estratégicas para o Atlântico Sul, as relações com países africanos eram pouco significativas e a argentina era ainda um rival na América do Sul, as Forças Armadas estavam em estado de obsolescência. O Programa de Renovação, com intuito de renovação que busca a modernização das Forças Armadas, lançado por Vargas não foi bem-sucedido (GUIMARÃES, 2015).

Quando da Segunda Guerra Mundial, o Brasil passou a fornecer matérias primas para ambas potências aliadas, aumentando a importância das rotas marítimas para o país. Parte das falhas do projeto de defesa nacional surgem quando a Alemanha inicia ataques aos navios brasileiros com destino aos aliados, obrigando o Brasil a entrar em guerra com a Alemanha em 1942. Vargas consegue junto aos EUA acordos para reaparelhamento das Forças Armadas, incluindo a modernização da Marinha brasileira, em troca do uso pelos EUA das bases aéreas e marítimas brasileiras (GUIMARÃES, 2015).

No imediato período do pós-Segunda Guerra, o Brasil passa por modificações no que diz respeito a sua inserção internacional, ressaltando que havia ainda a disputa ideológica entre os blocos capitalista e socialista, o que impactou nas posições de política externa e defesa do país, em espacial pela prevalência de governos conservadores temerosos da influência comunista (DA LUZ, 2015). Em 1947, é assinado o TIAR, Tratado Interamericano de Assistência Reciproca, e no ano seguinte a Organização dos Estados Americanos (OEA) é criada ambas instituições com intuito de contenção do nazismo, e posteriormente do comunismo, no continente americano. Ambos serviram para concretizar a Doutrina Monroe, que dizia respeito à "solidariedade continental e assistência mútua contra agressões externas" (GUIMARÃES, 2015).

Em 1952, o Brasil assina um acordo militar com os EUA aprofundando a dependência brasileira e criando uma situação de dependência estrutural da Marinha brasileira, em vista do poder investido aos EUA. Em 1958, o Brasil é deixado de fora das negociações do Tratado da Antártida, fato que estimula o distanciamento para com os EUA,

que não apoio sua participação. Quando da Guerra da Lagosta (1962-1963)[5] a posição opressora dos EUA fica clara, quando Washington diz que o Brasil estava proibido contratualmente de usar os navios vendidos pelos americanos para defender-se da França. O Brasil adota, então, postura mais independente na defesa de suas águas jurisdicionais (GUIMARÃES, 2015).

A Política Externa Independente (PEI) caracteriza a postura autônoma brasileira do período, aumentando o receio norte americano de permeabilidade do Atlântico Sul aos soviéticos e consolidando a posição brasileira junto aos Estados africanos em processo de descolonização, através do aumento de relações bilaterais e multilaterais, característicos da política externa de caráter universalista do período.

Já durante a ditadura, Costa e Silva (1964-1969) inicia aproximação à África em vista da abertura de mercados potenciais, além de garantir posição mais autônoma no Atlântico Sul, através do qual concretiza as relações com ditos países. Houve estímulos ao fortalecimento da indústria naval brasileira para aumentar a participação de navios mercantes brasileiros (GUIMARÃES, 2015). Lança-se o Programa Decenal de Renovação dos Meios Flutuantes prevendo a compra de navios europeus, rompendo com o monopólio estabelecido até então com os EUA.

O modelo associado para o Atlântico Sul é descartado durante os governos Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979) ao adotarem postura firme e independente. A partir da década de 1970 a Marinha passa a participar das formulações de políticas para o espaço sul-atlântico, aprova-se a lei de demarcação das águas territoriais brasileiras em 200 milhas da costa e em 1977 ocorre a revogação de permissão para manter missão naval permanente no Brasil além da denúncia do acordo de 1952.

Há forte convergência entre os programas militares e as políticas industriais para o setor naval, ao final da década aproximadamente 50% dos navios operantes em portos brasileiros eram de produção nacional.

---

5 A Guerra da lagosta foi um contencioso entre Brasil e França, devido a pesca ilegal de lagostas por navios franceses em águas territoriais brasileiras. A contenda desenvolveu-se para um atrito entre as Marinhas de Guerra dos dois países, ambas posicionando suas naves de guerra, o Brasil para evitar a que continuasse a pesca ilegal, e a França para proteger suas naves pesqueiras. O fato mais relevante, no entanto, foi os Estados Unidos restringirem ao Brasil o uso dos contratorpedeoiros arrendados pelo Brasil (BITTENCOURT, 2006).

As crises petrolíferas (1973[6] e 1979[7]) ensejam a busca de fornecedores alternativos de petróleo pelo Brasil, bem como a de novos mercados potenciais, aproximando o Brasil da África, em especial de Angola cujo processo de independência foi apoiado pelo Brasil.

Paralelamente ocorria o fortalecimento das relações com a Argentina, consolidadas durante a Guerra das Malvinas[8], período no qual 15% das importações argentinas provinham do Brasil, que adotou neutralidade no conflito e realizou a representação diplomática argentina em Londres durante o período (GUIMARÃES, 2015). A guerra demonstrou a vulnerabilidade estratégica do sul-atlântico, sem especial quando os EUA retiram seu apoio à América do Sul e se posicionam favoravelmente à Inglaterra, o TIAR e a OEA são descartados e tão logo a derrota argentina demonstra a necessidade de cooperação entre os países banhados pelo Atlântico Sul para superar as vulnerabilidade e assimetrias (GUIMARÃES, 2015).

> Como parte integrante da ofensiva diplomática sul-africana, da Out Ward Policy, lançada pelo Primeiro Ministro sul-africano, Vaster, em 1966, Pretoria tentou atrair o Brasil, a Argentina, e o Chile para constituição de um tratado militar voltado para o Atlântico Sul. A iniciativa sul-africana foi um complemento do esforço de sua diplomacia para tentar romper e barrar o crescente isolamento a que o país estava sendo submetido pela comunidade internacional, sobretudo pela pressão dos países africanos, asiáticos, e socialistas no âmbito nas Nações Unidas. (PENNA FILHO, 2003, p. 3)

Em 1969, surge a iniciativa para estabelecer um pacto militar para os moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte, para a promoção da defesa do hemisfério sul, contra a expansão comunista (PENNA FILHO, 2003), os primeiros membros seriam Brasil, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia, e posteriormente Argentina, Chile e Uruguai.

Antes dessa iniciativa, houvera na década de 1950 uma proposta de organização de defesa no Atlântico do Sul por parte da Argentina para com Brasil, que não foi bem-sucedida. Durante a ditadura militar, a Marinha brasileira almejava a criação do Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), que daria posição de destaque e vantagem para o Brasil

6 Apoio soa EUA à Israel durante a Guerra do Yom Kippur leva os países membros da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) a aumentarem os preços dos barris de petróleo.

7 Ocorre após a queda do Xá Reza Pahlevi e o processo da Revolução Iraniana

8 O conflito deu-se pela disputa das ilhas denominadas Malvinas pelos argentinos e Falkland pelos britânicos, uma vez que ela fora posse britânica por muitos anos, mas encontra-se dentro das águas jurisdicionais argentinas. Apesar dessa disputa histórica, a guerra inicia-se de fato quando são descobertas reservas de petróleo na região. Além disso, as ilhas proporcionam um controle sobre o Cabo Horn e o Estreito de Magalhães, que são importante para a travessia da rota Atlântico – Pacifico. (CARVALHO, 2016).
A Guerra das Malvinas, 1982, altera o paradigma britânico no Atlântico Sul, levando a um incremento da presença do Reino Unido e dos EUA na região.

dentro de uma possível organização na região sul-atlântica. O Itamaraty posicionava a favor da participação nas negociações com Argentina, entretanto sem afirmar compromisso de adesão. O interesse sul africano, aponta Penna Filho (2003), era efetiva cooperação entre as marinhas de guerra de forma a impedir a livre movimentação dos soviéticos pela região.

Nesse período, o Brasil possui um sistema de troca de informações entre sua Marinha e as Marinhas argentina e uruguaia, para o controle de fluxo pelas rotas marítimas e repasse de informação para os EUA. O Itamaraty se negou a aumentar as relações com a África do Sul devido o regime político racista, o que abalou a iniciativa da OTAS. Os outros países envolvidos na negociação, tão logo a mesma é exposta internacionalmente, negam sua participação no projeto que acaba sendo deixado de lado.

> A ameaça (na verdade, inexistente) foi utilizada como argumento para que outros países entrassem em acordo com a África do Sul, para a defesa da rota do Cabo, no entanto, em termos concretos, o maior objetivo era abrir uma brecha no cerco internacional imposto ao regime do Apartheid. (PENNA FILHO, 2003, p. 15)

O Brasil tinha interesse na desmilitarização da área, pois a diplomacia brasileira acreditava que essa posição evitaria a penetração do conflito bipolar no Atlântico Sul, nesse contexto surgiria a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) como instrumento de convergência entre os órgãos das políticas externa e de defesa, afirma Lima (2015). Entretanto a Marinha do Brasil acreditava que o projeto brasileiro traria efeitos negativos para as pretensões de nuclearização das Forças Armadas, causando uma cisão na posição das Forças Armadas e do Itamaraty quanto o projeto e, de maneira geral, a forma de perceber a área sul-atlântica.

> Como parte integrante da ofensiva diplomática sul-africana da outward policy, lançada pelo Primeiro Ministro sul-africano Voster, em 1966, Pretória tentou atrair o Brasil, a Argentina e o Chile para a constituição de um tratado militar voltado para a defesa do Atlântico Sul. A iniciativa sul-africana foi um complemento do esforço de sua diplomacia para tentar romper e barrar o crescente isolamento a que o país estava sendo submetido pela comunidade internacional, sobretudo pela pressão dos países africanos, asiáticos e socialistas no âmbito das Nações Unidas. (PENNA FILHO, 2003, p.3)

Surge então, em 1969, a iniciativa de estabelecimento de um pacto militar aos moldes da OTAN. No entanto, como foi apontado, as tratativas a respeito do pacto não avançam por uma série de fatores que convergiram para sepultá-la na década de 1980.

> No âmbito da política externa, o Brasil fez-se presente na região a partir de suas relações bilaterais e multilaterais com os países africanos. A atuação diplomática foi construída nos marcos de orientações de política externa universalistas, como a Política Externa Independente (PEI), dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1960-1963), e o Pragmatismo Responsável, do governo de Ernesto Geisel (1975-

> 1979). Sob o contexto de tensões Leste-Oeste, entre Estados Unidos e União Soviética, o Brasil lograva obter mais autonomia na política internacional para a construção de uma agenda favorável aos países em desenvolvimento. Na década de 1970, por exemplo, as relações com Angola e Nigéria auxiliaram a economia brasileira a reduzir sua vulnerabilidade de demanda energética dos países do Oriente Médio durante os choques do petróleo de 1973 e 1979. Tanto as formações histórico-culturais comuns quanto o interesse brasileiro em reforçar as tensões Norte Sul no contexto de Guerra Fria balizaram o processo de aproximação com a África (LIMA, 2015, p.100)

O Brasil passava por uma crise econômica e possuía grande dívida externa, e para superar essas dificuldades focou-se nas exportações para a África. A indústria naval foi uma das mais afetadas, pois a desregulamentação do setor e a abertura das rotas para empresas estrangeiras desestimularam seu desenvolvimento, bem como a demanda em estaleiros brasileiros (GUIMARÃES, 2015).

> As políticas brasileiras para o oceano no período faziam parte de um projeto nacional. [...] Laços com países africanos foram forjados e aprofundados e projetos navais ambiciosos, militares e civis, foram lançados. Isso dinamizou a indústria naval do Brasil, que se tornou uma das maiores do mundo. Já a Guerra das Malvinas foi uma oportunidade aproveitada pelo país para cimentar sua liderança no espaço atlântico-sul através da ZOPACAS (GUIMARÃES, 2015, s/p)

No início da década de 1980, uma série de fatores convergiu para sepultar em definitivo a ideia da criação de um Pacto Naval no Atlântico Sul. A Guerra das Malvinas, com todas as suas consequências para a política exterior da Argentina, retirou da África do Sul o único país que, além do Brasil, possuía a capacidade naval mínima requerida numa iniciativa dessa envergadura. Em 1986, Brasil e Nigéria lançam a proposta da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) para limitar a influências dos ingleses e franceses sobre a região, bem como distanciar-se do eixo Leste/Oeste da Guerra Fria. Oficialmente a ZOPACAS tem intuito de evitar a presença extra regional e de armas de destruição em massa. É aprovada na ONU em 1986, logo abraçada por diversos países africanos, cujo objetivo principal era justamente o contrário do proposto por Pretória (PENNA FILHO, 2003; LIMA, 2015).

Para o Brasil, a ZOPACAS foram influenciadas por quatro premissas básicas: 1 – evitar a militarização do Atlântico Sul por agentes internos ou externos; 2 – reforçar laços cooperativos com países africanos contrários à militarização sul africana; 3 – reconhecimento do Atlântico Sul como área estratégica em especial pela Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental; 4 – a presença britânica a região, em especial como forma de expressão de poder, após a Guerra das Malvinas (GHELLER; GONZALES; MELLO, 2015). São membros da ZOPACAS os seguintes países: Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul,

Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gambia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo.

A ZOPACAS foi um instrumento de fortalecimento da Cooperação Brasileira com países africanos além de ensejar maior presença brasileira na região, por meio de Exercícios Conjuntos entre as Marinhas dos Estados membro e mesmo programas de cooperação bilateral para adequação das Marinhas dos Estados lindeiros africanos.

> A proposta da diplomacia brasileira tinha o intuito de evitar que as questões associadas ao conflito bipolar penetrassem o Atlântico Sul. Nesse contexto, a criação da ZOPACAS foi realizada com pouca articulação entre os órgãos governamentais das políticas externa e de defesa. Gestada dentro do Itamaraty, não teve apoio das Forças Armadas. A Marinha, por exemplo, temia que a ZOPACAS trouxesse efeitos negativos para seus projetos de longo prazo envolvendo energia nuclear. Quando consultadas, as três Forças Armadas opuseram-se. Logravam impedir que o Itamaraty obstaculizasse a ação militar do Brasil na região. Em última instância, entendiam que zona livre de armas nucleares não implicava em ausência de presença militar (MIYAMOTO, 1987, p. 21). A consolidação da ZOPACAS é apenas um dos exemplos recentes da ambivalência entre expectativas dos responsáveis pelas políticas externa e de defesa do Brasil. Finda a Guerra Fria, a relação entre as políticas externa e de defesa no Atlântico Sul manteve-se dificultosa. A adaptação de ambas políticas nos anos 1990, implicou mais distanciamento do que aproximação entre elas na região. No eixo da política externa, o Brasil afastou-se politicamente da África. (LIMA, 2015, p.101)

A divergência entre política externa e política de defesa quanto à posição em relação ao Atlântico Sul culmina com uma cisão entre o processo de convergência entre ambas políticas, que retomaria certa confluência quando do paradigma logístico no século XXI.

No contexto da Guerra Fria, o continente americano viveu sobre a perspectiva de contenção dos EUA, considerando hipótese de guerra subversiva e guerra convencional, havendo preparação dos militares latino americanos e garantia de treinamentos e operações conjuntas, como entre as forças navais sul americanas na Operação UNITAS em 1959 (AGUILAR, 2013). Entretanto dita preparação dizia mais respeito à construção de uma base ideológica para os EUA do que propriamente a construção de capacidade de contenção para um inimigo, uma vez que o conflito bipolar teve pouca repercussão no Atlântico Sul e no contexto da Guerra Fria, o Atlântico Sul nãos foi visto como parte das regiões estratégicas de interesse das potências (AGUILAR, 2013).

O Atlântico Sul, segundo Lima (2015) era considerado uma área adjacente e de influência intrínseca dos EUA, mas serviu, internamente, para as Forças Armadas exercerem

pressão e aumentarem suas demandas garantindo um maior orçamento, melhoria das condições, reaparelhamento das forças e, posteriormente, a consolidação de um Ministério próprio, o vindouro Ministério da Defesa, de forma a aumentar a capacidade de atuação das Forças Armadas enquanto ente político.

Em 1967, em consequência do Plano para Coordenação do Tráfico Interamericano, foi estabelecida a Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS), com o intuito de coordenação e controle naval do tráfico marítimo, pelas respectivas Marinhas Nacionais envolvidas, sendo elas, do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai.

Ao fim da Guerra Fria, portanto, a posição brasileira quanto ao Atlântico Sul perdeu pungência em vista de uma menor importância da pauta ideológica do conflito bipolar, bem como da África enquanto prioridade da política externa, deixando a região em inércia até as renovações encontradas no paradigma logístico.

3.3 PARADIGMA NEOLIBERAL (1990 – 1999)

Esse paradigma, iniciado durante o governo de Fernando Collor retraiu as iniciativas estatais internacionais, diminuindo a influência brasileira sul-atlântica. Uma das iniciativas que se manteve foi a ZOPACAS que, segundo Guimarães (2015), aumento sua pauta de discussões de forma a adaptar-se ao novo cenário pós-Guerra Fria. Deve-se ressaltar que o eixo da ZOPACAS permitiu ênfase na integração regional do Atlântico Sul e especialmente a renovação da desnuclearização na região, e reaproximação com alguns países africanos, como a África do Sul pór-apartheid.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) também teve valia para a política de defesa brasileira na região, uma vez que aumentou as instâncias cooperativas no Cone-Sul, especialmente entre a Marinha do Brasil e a Armada argentina, que desenvolveram exercícios navais conjuntos.

Para com a África Ocidental, mantiveram-se os projetos de infraestrutura iniciados na década de 1970, marcada pelo processo de descolonização africana. O Brasil possuía quatro focos principais na região: África do Sul, Angola, Namíbia e Nigéria. A Namíbia logo tornou-se um dos focos da política de defesa brasileira, pois o país não possuía uma Marinha Nacional, fato esse que tornava o país um risco à zona de segurança, portanto criou-se diversos processos de cooperação em defesa de forma a criar um Poder naval para o país, treinando os novos oficiais em terras brasileiras (GUIMARÃES, 2015).

Houve, ainda, no período, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que aproximou países de colonização lusa, sendo que a mesma pretende a cooperação entre países com o mesmo fundo cultural.

Aponta-se que os aspectos neoliberais dos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso desestruturaram a indústria naval brasileira, levando a frota mercante à obsolescência e dependência da produção estrangeira de navios. Havia ainda, segundo Guimarães (2015), uma postura política de manutenção do *status* estabelecido durante a Guerra Fria, estar sob a área de influência dos EUA que, portanto, se responsabilizaria pela defesa do país.

Percebe-se, assim, que durante o paradigma neoliberal a política de defesa brasileira para o Atlântico Sul caracterizou-se por um menor engajamento do Estado brasileiro, mas ainda assim, mantendo relativa interação com a região e garantindo, ao menos, a continuidade de alguns projetos nacionais e aproveitando-se, relativamente, do vazio de poder encontrado na costa sul-atlântica da África Ocidental para construir relações estratégicas mais sólidos com seu entorno estratégico em construção.

3.4 PARADIGMA LOGÍSTICO (2000 - ?)

O paradigma logístico, considera-se, é iniciado nos anos 2000, princípio do século XXI e demarcador de uma posição diferente quanto ao Atlântico Sul, caracteriza um fortalecimento da integração regional, ampliação das relações com África e a retomada dos projetos estratégicos abandonados durante o paradigma neoliberal.

Trataremos nesse item das posições adotadas para a política de defesa brasileira no início do século XXI, concomitante ao paradigma logístico, analisando de forma mais direta a política declaratória, sua construção, suas diretrizes e aspectos centrais que, por excelência, moldam a forma como o Brasil agiu, no período, quanto ao Atlântico Sul.

Um dos problemas identificados por Lima (2015) no que diz respeito à política de defesa brasileira, se forma geral e histórica, é a baixa percepção de uma ameaça real associada ao baixo interesse governamental nos assuntos estratégicos.

No governo Lula (2003-2011) a interpretação oferecida à política de defesa é embasada em uma perspectiva realista, compartilhada pelas Forças Armadas, de um Estado forte e capaz de projetar o Brasil internacionalmente, aspecto convergente com a política

externa brasileira em especial no estímulo e fortalecimento das relações com os países da África Ocidental e integração regional com os países da América do Sul (LIMA, 2015; GUIMARÃES, 2015).

A Agenda adotada pelo Ministério da Defesa visava aumentar a transparência da política de defesa, dando maior participatividade à comunidade civil e aumentando o diálogo com a sociedade, através da reedição da Política de Defesa Nacional e lançamento do Livro branco de Defesa Nacional (LIMA, 2015). Os denominados documentos declaratórios de defesa incluem: Política Nacional de Defesa (1996) e suas reedições de 2005 e 2012; a Estratégia Nacional (2008) e sua reedição de 2012 e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) (LIMA ET al., 2017).

Infelizmente no âmbito doméstico as propostas da política de defesa não foram muito bem-sucedidas pela falta de definição do escopo de atuação das Forças Armadas, enquanto que internacionalmente houve sucesso nas ações em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, a exemplo do comando bem-sucedido do Brasil na MINUSTAH (LIMA, 2015).

Observando o relativo sucesso dos documentos declaratórios de defesa brasileiros no que diz respeito à sua projeção internacional, trataremos agora mais especificamente do conteúdo de ditos documentos, buscando observar a forma como os mesmos estruturaram a postura brasileira no tocante a seus objetivos, óbices e forma de atuação no cenário internacional durante o paradigma logístico brasileiro.

A nova PND buscou ampliar o escopo de defesa de forma a legitimar as atividades domésticas das Forças Armadas.

> A Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional” (BRASIL, 2012a p.11)

Até 2007 houve certo abandono do projeto de reestruturação da política de defesa nacional, até que fosse retomada a agenda de defesa em busca de reaparelhamento das Forças Armadas, nomeadamente, a compra de caças para a Aeronáutica e a construção de submarinos atômicos para a Marinha. Houve, assim, uma reformulação nas políticas declaratórias de

defesa, na atuação internacional em defesa e incentivo para a base industrial de defesa (LIMA, 2015).

Diz-se, na Estratégia nacional de Defesa (2012a), também, da reorganização da Base Industrial de Defesa (BID), um conjunto integrado de empresas públicas e privadas que realizam pesquisas, projeto, desenvolvimento, produção, reparo e manutenção dos produtos de defesa nacionais, devendo seguir alguns padrões, sendo eles a priorização da independência tecnológica e a subordinação aos imperativos estratégicos.

> No esforço de reorganizar a Base Industrial de Defesa, buscar-se-ão parcerias com outros países, com o objetivo de desenvolver a capacitação tecnológica nacional, de modo a reduzir progressivamente a compra de serviços e de produtos acabados no exterior. A esses interlocutores estrangeiros, o Brasil deixará sempre claro que pretende ser parceiro, não cliente ou comprador. O País está mais interessado em parcerias que fortaleçam suas capacitações independentes, do que na compra de produtos e serviços acabados. Tais parcerias devem contemplar, em princípio, que parte substancial da pesquisa e da fabricação seja desenvolvida no Brasil, e ganharão relevo maior, quando forem expressão de associações estratégicas abrangentes. (BRASIL, 2012a, p.101)

Os aspectos citados acima corroboram os interesses nacionais encontrados na PND (2012a):

> I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
> II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
> III – contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
> IV – contribuir para a estabilidade regional;
> V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
> VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
> VII – manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
> VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
> IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
> X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais;
> XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional" (BRASIL, 2012a, p. 29)

A Política Nacional de Defesa pressupõe os elementos necessários, sendo um documento condicionante, para planejamento da defesa nacional, especialmente no contexto do pós-Guerra Fria o qual apresenta um ambiente internacional de conflitos descentralizados e exacerbação de nacionalismos que ameaçam a ordem mundial (BRASIL, 2012a). Ainda na Política Nacional de Defesa (2012a) define-se, nesse contexto, o que é segurança, um vazio conceitual na política de defesa brasileira até então, considerada enquanto estar livre de riscos

e ameaças, apontando seguidamente o que é defesa, uma ação efetiva para obtenção ou manutenção da segurança, continuadamente define-se a defesa nacional enquanto o cuidado primário com ameaças externas potenciais e manifestas aos interesses nacionais.

Esse tipo de definição conceitual é extremamente relevante para o próximo passo tomado rumo à estruturação da política de defesa brasileira que é o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa em 2008. O documento dá diretrizes concretas para a implementação da Política Nacional de Defesa, possuindo alguns eixos dentre eles: a reestruturação das Forças Armadas, reorganização da indústria de material de defesa e foco no desenvolvimento dos setores estratégicos nacionais.

> O planejamento de ações destinadas à Defesa Nacional, a cargo do Estado, tem seu documento condicionante de mais alto nível na Política Nacional de Defesa, que estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa. O primeiro deles é a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial. Outros objetivos incluem a estruturação de Forças Armadas com adequadas capacidades organizacionais e operacionais e a criação de condições sociais e econômicas de apoio à Defesa Nacional no Brasil, assim como a contribuição para a paz e a segurança internacionais e a proteção dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do País (BRASIL, 2012a, p.41)

A Estratégia nacional de Defesa por sua vez tem o intuito de reorganizar e reorientar as Forças Armadas brasileiras buscando a consecução da Política de Defesa que contribui para a inserção internacional do Brasil, é concomitante à Estratégia Nacional de Desenvolvimento, pois uma reforça as razões da outra, um projeto "forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento" (BRASIL, 2012b, p.299).

O conceito da Estratégia nacional de Defesa é vinculado a uma política nacional independente e Forças Armadas capazes de proteger dita independência. O documento pauta-se em algumas diretrizes como: dissuasão de forças hostis nas fronteiras, e para tanto é necessário preparo para o combate; triplo imperativo das Forças Armadas; monitoramento e controle de seu território; mobilidade estratégica, ou seja, a capacidade de pronta resposta a qualquer agressão, a Estratégia nacional de Defesa ressalta o imperativo da mobilidade estratégica pela vasta área do país e a escassez dos meios para fazê-lo; necessidade de maior interoperatibilidade entre os Estados Maiores; adensamento na presença dos Poderes Militares nas fronteiras – sistemas integrados de monitoramento, reservas táticas e estratégicas, capacidade de atender às exigências de mobilidade e estrutura organizacional completa para suporte operacional; priorização da região amazônica; aumento da capacidade de atender os compromissos internacionais; aumento da capacidade de mobilização militar nacional para

garantir poder dissuasório ao país; capacitação da base industrial de defesa para autonomia tecnológica.

O documento é considerado um instrumento de aproximação para com a política externa brasileira, pois existe alinhamento dos objetivos de ambas, nomeadamente, a inserção assertiva no Brasil no cenário internacional fortalecendo sua presença num cenário de globalização, interdependência e instabilidades nas relações internacionais (BRASIL, 2012a; BRASIL, 2012b; LIMA,2015).

Há uma repaginação dos eixos estratégicos brasileiros, havendo prioridade estratégica para o Atlântico Sul e as relações com a África, bem como a Amazônia e a integração sul-americana. Ambos aspectos reforçam os a diplomacia brasileira e da atuação em defesa, pela maior cooperação com os compartes africanos e aprofundamento na integração com os vizinhos do Cone Sul (LIMA, 2015).

> [...] a integração regional entrou na agenda da política de defesa, ainda que com ênfase bem mais modesta do que nos discursos da política externa e da PND de 2005. [...] A END também vinculou as atividades de defesa e do desenvolvimento nacional. (LIMA, 2015, p.77)

Segundo Lima (2015) os documentos trazem a continuação de concepções tradicionais das Forças Armadas brasileiras, que buscam consolidar sua importância através de uma estratégia que sustente a presença e atuação das mesmas na definição e construção da política de defesa. A Estratégia nacional de Defesa, no contexto, cumpre o papel de estabelecer parâmetros que permitiriam centralizar o processo de gestão da política de defesa nas Forças Armadas, sob o Ministério da Defesa.

Segundo a Estratégia nacional de Defesa (2012a) “[o] emprego das Forças Armadas será singular ou conjunto e ocorrerá em consonância com as diretrizes expedidas” (BRASIL, 2012a, p.120), ou seja, as ações militares ocorrerão apenas em situações prescritas e em concordância com os Objetivos Nacionais Dentre as hipóteses de emprego encontram-se o monitoramento aéreo das fronteiras terrestres, das fronteiras e das águas jurisdicionais; ameaças de penetração ao território amazônico bem como ameaças militares na região; participação brasileira em operações conjuntas internacionais; garantia da Lei e da Ordem internas do Estado; e ameaças de guerra no Atlântico Sul (BRASIL, 2012a; LIMA, 2015).

Durante o Governo Lula houve estabelecimento de novos rumos para a política de defesa através de delimitações conceituais (segurança; defesa e defesa nacional), bem como a proposição de projetos e reformas nas políticas declaratórias de defesa (LIMA, 2015).

> A Política Nacional de defesa (PND) 2012 e a Estratégia Nacional de defesa (END) constituem marcos legais que orientam a organização e a modernização do instrumento militar brasileiro, bem como seu preparo e emprego, de forma condizente com a estatura político-estratégica do brasil. Esses documentos definem a postura estratégica dissuasória adotada pelo País, que prima por uma política ativa de diplomacia voltada para a paz e o desenvolvimento, para a manutenção da relação de amizade e cooperação com os países vizinhos e com a comunidade internacional, baseada na confiança e no respeito mútuos. Em conformidade com as diretrizes legais, as forças Armadas brasileiras se estruturam em torno de capacidades e não em função de inimigos. (BRASIL, 2012b, p.55)

O então Ministro da Defesa Celso Amorim foi o responsável por implementar a END, bem como atualizar os documentos declaratórios e lançar o Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012, mais um marco na coesão da política de defesa brasileira.

Segundo então presidente, Dilma Rousseff, o Livro Branco de Defesa Nacional é um marco nos assuntos de defesa para o Brasil, pois por meio dele são expostas as ações do Estado nessa aera bem como os desafios encontrados. Na Apresentação do Ministro da Defesa do Livro Branco de Defesa Nacional (2012b) o então ministro Celso Amorim diz:

> [...] as forças armadas possuem capacidade de projetar poder militar além das fronteiras. essa possibilidade, por si só, é passível de gerar insegurança em nações vizinhas. A ampla divulgação do livro Branco de Defesa Nacional e a maneira clara com que seus capítulos procuraram expressar os objetivos de defesa do estado brasileiro constituem medidas de construção de confiança mútua. Ao compartilhar as percepções e interesses nacionais no campo da defesa, o Brasil busca assegurar a compreensão das motivações e finalidades do instrumento militar. A História registra numerosos casos de conflitos resultantes de falhas de comunicação e equívocos de percepção acerca das intenções alheias. Daí a importância que os estados se valham de iniciativas como esta para comunicar de maneira eficaz suas intenções, conferindo transparência às políticas de defesa e reduzindo o risco de conflitos indesejados. O livro Branco de Defesa nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul. Poderá, nesse sentindo, ser um instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul-americano que possibilite a opção por soluções pacíficas e a consequente eliminação de hipótese de guerra. Para além desse esforço, buscamos demonstrar aos países de fora da região que a nossa defesa possui caráter essencialmente dissuasório e está organizada para evitar que o Brasil sofra ameaças. Procuramos descrever de maneira fundamentada que defesa não é delegável e que devemos estar preparados para combater qualquer agressão (BRASIL, 2012b, p.12).

O Brasil, como é prontamente caracterizado no Livro Branco de Defesa Nacional (2012b), como um país de dimensões continentais, com a maior costa Atlântica do mundo e aproximadamente 191 milhões de habitantes, além de ser um grande produtor de energia

renovável, possuir grandes reservas de água potável, biodiversidade e recursos minerais, além de possuidor de reservas grandiosas de petróleo e gás natural.

Quando ao Sistema internacional o Brasil desenvolveu uma agenda externa de caráter mais autônomo. Entretanto seu patrimônio exige que sua presença não seja unicamente cooperativa, seu patrimônio, ressalta-se, exige defesa (BRASIL, 2012b). Apesar do primado da paz ser uma das diretrizes da política externa brasileira é imprescindível a manutenção de sua capacidade militar e de dissuasão para o caso de ameaças externas, sendo impossível afirmar que apenas a cooperação será capaz de prevalecer sobre os conflitos internacionais.

> Na esfera internacional, o Brasil atua conforme os princípios elencados no art. 4o da Constituição Federal: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político. A política externa brasileira considera o diálogo e a cooperação internacionais instrumentos essenciais para a superação de obstáculos e para a aproximação e o fortalecimento da confiança entre os estados. Na relação com outros países, o Brasil dá ênfase a seu entorno geopolítico imediato, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África (BRASIL, 2012b, p.16).

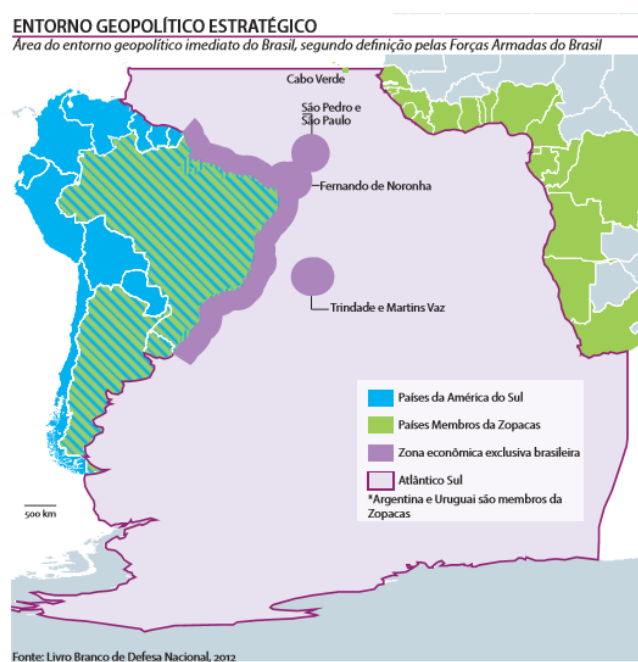
O Brasil assume, assim, uma posição de entrelaçamento de suas políticas externa e de defesa de forma a consolidar uma posição internacional vantajosa para a consecução de seus objetivos, em concordância com os parâmetros do paradigma logístico de integração entre interesse públicos privados, busca por expansão das relações econômico-comerciais vis-à-vis ao aprofundamento das relações diplomáticas e cooperativas em diversos temas, como a defesa.

Observando os diversos aspectos da efetiva construção da política de defesa brasileira, de forma sistematizada e exposta, através dos documentos declaratórios pode-se observar que:

> A interação harmônica entre os órgãos da defesa e a sociedade dá maior dinâmica à ação estatal no provimento da segurança e da defesa do País. Essa interação contribui para o constante aperfeiçoamento da capacidade de identificação e análise de demandas de segurança e defesa nacionais. A implementação da Política nacional de defesa implica a capacidade de incorporar e processar interesses e demandas amplamente diversificados no âmbito nacional e internacional, compartilhando responsabilidades com a sociedade, tanto no momento de escolher prioridades e estratégias, quanto no acompanhamento e na avaliação da ação política.[...] A qualidade da implementação da Política nacional de defesa como instrumento da ação governamental é reflexo da capacidade administrativa do governo, bem como das articulações entre estado e sociedade" (BRASIL, 2012b, p.169).

Portanto, o paradigma logístico que coincidiu com o governo Lula acabou por renovar a postura brasileira quanto a sua política de defesa, não apenas no aspecto formar e

documental, mas também na forma de execução de dita política, potencializando a inserção brasileira no cenário internacional e estabelecendo aprofundadas relações cooperativo diplomáticas para com os países africanos, estabelecendo uma zona de influência na região sul atlântica através de laços políticos, econômicos e culturais.

Imagem 1 – Entorno Geopolítico Estratégico do Brasil

Fonte: ATLAS DA POLÍTICA BRASILEIRA DE DEFESA (LIMA ET al., 2017, p.52)

A imagem acima permite visualizar a vastidão do entorno estratégico brasileiro que inclui a costa sul americana, todo o Atlântico Sul e a costa leste da África. O avanço a aprofundamento das relações com os Estados-membro da ZOPACAS permite ao Brasil consolidar sua área de influência sobre a região, consolidando a estratégia nacional para alcançar os principais objetivos de paz regional, desnuclearização e impedimento da ingerência de agentes externos à região.

Esse entorno, como observou-se, recebe maior valia durante o paradigma logístico, que preconiza o eixo africano nas políticas externa a de defesa do Brasil o que gera uma maior influência do país sobre a região e sobre as pautas dos organismos bi e multilaterais que atuam na mesma, de forma a imprimir seus interesses e objetivos.

4 POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL NO SÉCULO XXI

Durante o governo Lula as relações com a África foram intensificadas com visitas presidenciais associadas ao empresariado, demonstrando uma intensa relação entre os setores privado e estatal. Inauguraram-se novas rotas marítimas, devido ao aumento ao comércio de produtos brasileiros para com parceiros africanos, além do aumento da presença diplomática brasileira em países do Golfo da Guiné (GUIMARÃES, 2015).

Segundo Wiemer (2012), nos últimos 20 anos o Brasil tem dado foco à integração regional, no eixo Sul Americano, e no aumento do contato comercial e diplomático com países africanos. A estratégia de longo prazo do Brasil busca a consolidação de relações bi e multilaterais, pluralização de suas relações internacionais através de maior intercâmbio econômicos, cultural, político e tecnológico.

Observando os Objetivos Nacionais de Defesa ressaltam-se 3 objetivos principais: estabilidade regional; manutenção da segurança e da paz; e projeção e inserção internacionais. Os Objetivos Nacionais de Defesa, consolidados durante os governos Lula, tem caráter geopolítico e, para tanto, discutiremos os aspectos geopolíticos centrais no que concerne o Atlântico Sul enquanto área estratégica ao Brasil.

4.1 ASPECTOS GEOPOLÍTICOS

Uma das questões mais importantes do período fora a regulamentação e gestão dos espaços marítimos, entretanto a maioria dos países africanos parceiros do Brasil não possuía capacidade naval adequada para as ambições de consolidação regional sul-atlântica (GHELLER, GONZALEZ, MELLO, 2015).

Segundo Morroni (2017) no século XX verificou-se um impulso nas reivindicações dos Estados nacionais sobre recursos oceânicos, urgindo a necessidade de regulamentação sobre os espaços marítimos. Potências marítimas se faziam presentes nas águas globais exercendo certa pressão sobre a soberania dos Estados cujas águas jurisdicionais eram sujeitas ao escrutínio exterior, como passou a ser o caso brasileiro quando da descoberta dos campos de petróleo ao longo de sua costa.

A descoberta de grandes campos de petróleo na plataforma continental brasileira, com reservas de petróleo que podem colocar o Brasil entre os dez maiores produtores mundiais de petróleo, a exploração dessas reservas, do chamado Pré-Sal, foram atreladas a revitalização da Marinha Brasileira, estimulando o desenvolvimento tecnológico nacional,

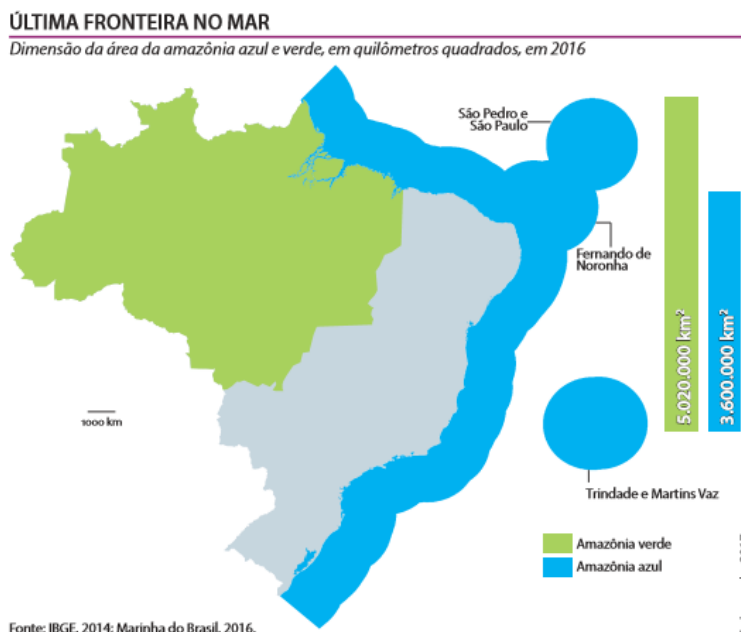
apoio a indústria bélica brasileira e formulação estratégica para agregar riquezas ao país (GUIMARÃES, 2015).

Com a descoberta do Pré-Sal o Brasil passou a dar atenção maior para o Atlântico Sul criando em 2004 o conceito de Amazônia Azul[9] para representar a riqueza encontrada na região, tão grande quanto a da Amazônia Verde, sendo um grande nicho de riquezas naturais e objetivo de gestão nacional.

O mapa abaixo representa dita região, entendida pela Marinha do Brasil como de enorme importância para o Brasil, além de ser utilizada enquanto fonte de exploração e explotação de recursos que, observando os conceitos de Poder Marítimo e Poder Naval, competem à força militar responsável por essa porção da fronteira nacional.

A Amazônia Azul representa, dessa forma, a região explorável do Atlântico Sul que compete à jurisdição brasileira e está, portanto, diretamente submetida ao controle, proteção e usofruto do Brasil e, segundo as análises de Lima et al (2017), servem como forma de angariar apoio e incentivo á Marinha nacional em suas empreitadas pelo desenvolvimento de suas capacidades, de forma a estar capacidade à proteção de dita região.

Imagem 2 – Amazônia Azul

9 O termo "Amazônia azul" refere-se a um programa da Marinha do Brasil, que almeja contribuir para o desenvolvimento da cultura e das questões do mar, por meio da divulgação da importância desse tema para o país. A origem do termo advém de um artigo do Comandante da Marinha, Roberto Carvalho, publicado em 2004, no qual aborda a Amazônia Azul, descrevendo suas riquezas e dimensões próximas à Amazônia Verde, destacando o amplo horizonte de valores, recursos e iniciativas. A partir daí a Marinha adotou o conceito como objetivo educacional, cultural e principalmente político e estratégico, a fim de ampliar sua margem de manobra política internamente e de reafirmar a viabilidade e a importância de seus projetos estratégicos para a salvaguarda dos interesses relacionados a esse território (LIMA ET al., 2017, p.64).

Fonte: ATLAS DA POLÍTICA BRASILEIRA DE DEFESA (LIMA ET al., 2017, p.52)

O Brasil buscou garantir a expansão de sua jurisdição sobre as águas da Amazônia Azul junto a Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (CNUDM[10]) para garantir sua soberania e, consequentemente, direitos exclusivos de exploração e usufruto da área.

> O oceano se tornou um espaço prioritário para a inserção internacional do Brasil. Parcerias políticas, econômicas e militares foram forjadas e aprofundadas. Ainda que com deficiência na área de defesa, o Brasil demonstrou a intenção de aproveitar o Atlântico Sul para alavancar seu desenvolvimento socioeconômico (GUIMARÃES, 2015, s/p).

Sob uma perspectiva estratégica o Brasil logrou o desenvolvimento de sua projeção marítima através de uma bem-sucedida empreitada na política externa que assegurou os interesses e direitos nacionais no espaço marítimo, mais especificamente em seu entorno estratégico regional imediato, o Atlântico Sul (COSTA, 2012). Ocorreu uma bem-sucedida articulação, como já foi observado, entre política de defesa e política externa, mas também houve uma aproximação e convergência entre política externa e a própria Marinha do Brasil que permitiu o pleito pelo aumento da plataforma continental gerando o novo espaço territorial marítimo brasileiro conhecido como Amazônia Azul.

> Até os anos 1990, o Brasil possuía um objetivo claro — desenvolver-se — e isso condicionou as políticas do país para o Atlântico com sucesso. O segundo paradigma pôs fim a essa orientação, deixando que o livre mercado gerasse crescimento e

10 O Brasil ratifica a convenção em 1988, consagrando um quadro de definições quanto os espaços marítimos e oceânicos (BARBOSA, 2012).

> pondo de lado quaisquer noções de interesse nacional. O impacto disso no Atlântico Sul foi múltiplo: o fim da indústria naval, o abandono da Marinha, desemprego massivo, e uma acentuada queda nas relações políticas e econômicas com países africanos. No século XXI, o Brasil aprendeu as lições dadas pelo paradigma neoliberal e implementou uma estratégia de inserção internacional mais autônoma. O Atlântico Sul tornou-se uma ferramenta para o desenvolvimento nacional: relações com a África intensificaram-se, empresas privadas voltaram a investir no continente e a Marinha começou a ser modernizada (GUIMARÃES, 2015, s/p).

O paradigma logístico usa da internacionalização da economia como uma ferramenta para o desenvolvimento nacional, e nesse contexto, usa do Atlântico Sul para articular o desenvolvimento do Brasil, que procurou modernizar sua Marinha ainda que com pouca coordenação estratégica. Segundo Lima (2015), a priorização das relações com países africanos ocorre em consonância com a renovação da política de defesa brasileira, tanto na PDN quanto na END, a África Ocidental aparece como parte do nosso entorno estratégico, ensejando reforço nas interações bilaterais e multilaterais das Marinhas Nacionais.

> Seguindo uma tendência sul-americana, o Brasil resolveu incluir definitivamente o Atlântico Sul como espaço estratégico para a sua geopolítica. Diante da falta de regulamentação até então, estabeleceu, através do Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, que o seu mar territorial abrangeria uma faixa de 200 milhas náuticas medidas a partir da linha de baixa-mar do seu litoral continental e insular. Além disso, ainda estabeleceu que a sua soberania se estenderia ao espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar. Cabe comentar que, anteriormente, pelo Decreto-Lei nº 44, de 18 de novembro de 1966, essa faixa era de apenas 6 milhas náuticas de largura. Porém, essa posição adotada pelo governo brasileiro (ARRUDA, 2014, p. 21).

A posição brasileira foi radical passando a exercer todas as prerrogativas de soberania e restringindo a livre circulação na área (ARRUDA, 2014). Segundo Lima (2015) o Brasil adota uma posição de cooperação com seus entornos imediatos, considerado a América do Sul, Atlântico Sul e África Ocidental, e posição de dissuasão para qualquer agente que busca ir contra os interesses nacionais dentro dos parâmetros estabelecidos nos documentos declaratórios.

Nesse contexto, o elemento geopolítico de maior importância no Atlântico Sul são as jazidas de petróleo e gás nas bordas continentais, destacando-se que hoje "mais de um terço das importações de petróleo dos EUA e da China provém dos países produtores do continente africano, com destaque para Nigéria e Angola" (COSTA, 2012, p. 16). O Brasil, por si só, possui potencial de produção de 55 bilhões de barris de petróleo apenas com o Pré-Sal.

Entretanto a descoberta de dito potencial energético no Atlântico Sul modifica a configuração geoestratégica da região, pois se cria uma nova dinâmica envolvendo divergências e convergências de interesses entre os Estados que atuam na região,

especialmente Estados externos à região, mas que possuem interesses, como os EUA e a Inglaterra, aumentado o "potencial de fricções sob a forma de litígios, conflitos diplomáticos e até enfrentamentos armados" (COSTA, 2012, p.17).

> Muitos dos países do Atlântico Sul, onde se concentram grandes depósitos de minérios e recursos pesqueiros, passam por sérios problemas relacionados ao mar [...] isso se deve às suas baixas capacidades de projeção de soberania sobre seus espaços marítimos (ARRUDA, 2014, p. 33).

O potencial de conflitos se dá, especialmente pela presença ultramarina da Inglaterra e dos EUA, que possuem estreita parceria militar, consolidadas pela OTAN e operação de bases militares em consórcio no Atlântico Sul, nomeadamente nas Ilhas Malvinas com instalações de grande porte de forças aéreas e navais (COSTA, 2012). De acordo ainda com Costa (2012) há prioridade estratégica para prevenção e enfrentamento de riscos e ameaças aos territórios ultramar ingleses.

Quanto aos EUA, mais especificamente, percebe-se maior presença no Atlântico Sul pela reativação da IV Frota, em 2008, quando da descoberta do Pré-Sal, que tem como áreas de atuação as Américas Central e do Sul, de forma a garantir seguridade e presteza de atuação na porção sul do continente. A presença estadunidense permite um rearranjo da coordenação da força naval na região em resposta a ascensão do poder econômico e político brasileiro, além disso, permite maior grau de controle sobre a África Ocidental, através do AFRICOM e maior vigilância e monitoramento das rotas oceânicas do Atlântico Sul, através do USSOUTHCOM (COSTA, 2012; GUIMARÃES, 2016).

Essa nova configuração figura nas ponderações da política de defesa nacional, que enfrenta o empecilho de conciliar sua capacidade dissuasória e sua atuação cooperativa na região, em especial no que diz respeito à garantia de proteção ao processo de exploração e explotação dos recursos encontrados, sobremaneira, no solo marítimo e longe da costa, o que exige maio necessidade de projeção de Poder naval de forma robusta, ainda que não agressiva, para evitar conflitos com as potencias presentes na região (AGUILAR, 2013).

> Como as bacias petrolíferas estão cada vez mais afastadas da costa, o fator logístico e a defesa das instalações se tornaram fatores determinantes para sua exploração econômica. Pela sua grande importância para a Nação, uma possível interrupção da produção de petróleo e gás natural proveniente dos poços marítimos levaria o País a um verdadeiro colapso energético (ARRUDA, 2014, p. 35).

Antes de considerarmos os aspectos nacionais de atuação, há de ressaltar a atuação brasileira no âmbito multilateral na região. Já se discutiu quanto à formação da ZOPACAS, mas é míster observar seu papel atual, pois ao fim da Guerra Fria perdeu-se

interesse na institucionalização da ZOPACAS, gerando um vazio de poder que impediu o aprofundamento das relações política entre os países membros (AMORIM, 2012a; 2012b).

Durante o governo Lula, como salientado, houve renovação do eixo de relações com o continente africano retomando a ZOPACAS enquanto um foro multilateral capaz de estimular a convergência de políticas de defesa dos países membros de forma a garantir o que é denominado como Pax-Atlântica (RUCKS, 2014, p.156). Há de se ressaltar que a convergência foi lenta, delongando-se por cerca de duas décadas, para alcançar algum grau de sucesso, pautado grandemente na intensificação de relações econômicas, políticas e culturais, além dos aspectos de convergência entre políticas externa e de defesa, condizentes com os interesses brasileiros, uma vez que foi o Brasil um dos maiores fomentadores da organização (RUCKS, 2014; AMORIM, 2012ª; 2012b).

> Logo, pode-se dizer que os interesses brasileiros no Atlântico Sul visam à proteção dos seus recursos naturais, a livre circulação comercial, a garantia da projeção brasileira sobre o Atlântico e a África Ocidental. Esse posicionamento mais assertivo do Estado brasileiro converge com os interesses dos países africanos, o que por sua vez possibilita um ambiente propício para a integração e maior inserção internacional do Brasil (RUCKS, 2014, p.157).

Assim a atuação multilateral brasileira busca, de forma concisa, convergência entre os interesses e objetivos nacionais, utilizando-se da política de defesa e externa paralelas que buscam fins mesmos através de meios diferentes. Segundo Guimarães (2015) o A.S foi articulado através ZOPACAS, Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a União das Nações Sul-Americana (UNASUL), incluindo assuntos de defesa na pauta da ZOPACAS, enquanto foro de discussão exclusiva de assuntos concernentes à porção sul do Oceano Atlântico. Segundo Lima (2015), é necessário ressaltar também o IBAS e os BRICS como iniciativas no Atlântico Sul expressas através do IBSAMAR, exercício militar conjuntos das Marinhas Nacionais e a Operação BRIC em 2010.

O Brasil tem sido um importante contribuinte em missões de paz junto à ONU, em especial a Missão das nações Unidas para estabilização no Haiti (MINUSTAH), o que serve de instrumento para fortalecimento de sua política externa e aumenta a interoperabilidade entre as Forças Armadas Amigas, um claro exercício de estratégia cooperativa em defesa (WIEMER, 2012). Ressalta-se que houve a criação da Junta Interamericana de Defesa que permite a articulação entre políticas militares e de defesa entre países americanos, sendo que a Marinha do Brasil chefia a Missão de Assistência à Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS). (WIEMER, 2012).

Ressaltemos, por fim, a importância da ZOPACAS, retomada a partir de 2007 e fortalecida em 2013 quando da Reunião em Montevidéu eu promoveu aproximação entre os membros e o estabelecimento de planos de ação que envolvem o intercâmbio entre militares, operações conjuntas e pesquisas científicas, todas em caráter cooperativo (WIEMER, 2012).

O país passou a cooperar contra a pirataria no Golfo da Guiné assinando em 2010 acordo para treinamento de oficiais nigerianos bem como a provisão de embarcações brasileiras ao país, com angola o Brasil progrediu na relação de cooperação em defesa para construção de navios. Em 2003 fora assinado um acordo com a África do Sul para assegurar as fronteiras marítimas e acesso as rotas marítimas sul-atlânticas (GUIMARÃES, 2015). O país coopera, também, com Guiné-Equatorial, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Senegal e Cabo Verde em relação a exploração petrolífera.

Há de se observar, não obstante, aspectos fisiográficos extremamente relevantes para o Brasil, pois, segundo Arruda (2014), todo depósito mineral marinho pode tornar-se importante em curto e médio prazo, fazendo-se mister a atenção e os cuidados em relação aos mesmos, sendo esse o principal motivo pelos quais criaram-se o Programa de Prospecção de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA), coordenado pelo MRE, e o Projeto Crostas Cobaltíferas da Elevação do Rio Grande (PROERG), ambos com intuito de estudos de viabilidade, potencialidade mineral e importância político-estratégica.

> O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul® (SisGAAz) será um conjunto de diversos sistemas que já possuímos e vai possibilitar um total conhecimento sobre o que se passa na superfície e no espaço aéreo das águas jurisdicionais brasileiras e em boa parte do Atlântico Sul. Visa a monitorar a Amazônia Azul® e prover dados para a estrutura de comando e controle e de inteligência operacional da Marinha para a defesa das nossas riquezas, plataformas de petróleo, portos, ilhas e vias marítimas. O SisGAAz também contribuirá com a vigilância e a segurança marítimas, emergências SAR13, prevenção da poluição ambiental e reação às chamadas novas ameaças (ARRUDA, 2014, p. 45).

A defesa da região ocorre pela expressão da soberania brasileira sobre a área, delimitando uma fronteira sobre massa líquida, que não existe fisicamente, mas coincide com o limite das águas jurisdicionais brasileiras e define-se pelas patrulhas e ação de presença dos navios da Marinha, ou seja, pelo Poder Naval (ARRUDA, 2014). São necessárias, portanto, as capacidades de controlar, povoar, explorar e defender a Amazônia Azul.

> Pode-se dizer, então, que o PROSUB é o primeiro passo para a efetiva defesa do nosso patrimônio na Amazônia Azul®. O grande poder de dissuasão conferido a um submarino de propulsão nuclear colocará o Brasil no estado da arte em relação à

> negação do uso do mar. Ainda levará um tempo para que o País atinja o número de submarinos pretendidos no PAEMB, mas este primeiro passo já demonstra para o mundo o potencial de um País emergente que quer ser líder regional no Atlântico Sul e um ator de voz ativa nas relações internacionais do Século XXI (ARRUDA, 2014, p. 53).

Os meios da Marinha do Brasil devem ser tais que o país possa atuar longe de sua costa, possibilitando sua presença por todo o território da Amazônia Azul exercendo estreito controle do tráfego marítimo e proteção aos limites territoriais. Assim o Brasil pretende não somente projetar poder sobre o mar, mas também reduzir a possibilidade de potências externas à região a afetarem a segurança marítima da região (BARBOSA, 2012).

Observando-se a região sul-atlântica sob uma perspectiva geopolítica percebe-se a existência do que se chamam trampolins insulares: o triângulo das ilhas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha; o triângulo das ilhas de Fernando de Noronha, Trindade e Malvinas; e o triângulo das ilhas de Shetland, Sandwich do Sul, Gough e Geórgia do Sul (GUIMARÃES, 2016). Ditos trampolins são pontos de apoio para as Marinhas Nacionais em caso de guerra naval, sob a perspectiva corbettiana esses trampolins possuem relevância apenas quando se estabelece um estado de guerra, ou ocorre percepção estratégica dessas componentes enquanto potenciais instrumentos dentro de sua estratégia de guerra.

Tendo considerado os aspectos geopolíticos mais relevantes na contextualização da política de defesa brasileira no início do século XXI para o Atlântico Sul, trataremos agora dos aspectos político estratégicos mais relevantes.

4.2 ASPECTOS POLÍTICO ESTRATÉGICOS

Dentre as prioridades da Marinha, de acordo com os preceitos mahanianos e corbettianos, há o imperativo de controle das Linhas de Comunicação Marítimas, como ressalta Wiemer (2012). De tal forma a Marinha do Brasil possui atividades básicas enquadradas em negação ao uso do mar e controle das linhas de comunicação. Para tanto a Marinha busca a construção dos meios necessários, capacidade dissuasória, através de diversos programas como o PROSUB, o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER), Programa de Navios Aeródromos (PRONA) e Programa de Navios Anfíbios (PROAnf). Todas essas iniciativas, como observável, dizem respeito à construção de capacidade bélica nacional.

Mas, ressalta Wiemer (2012), essa capacidade de defesa possui um componente que extrapola a capacidade unilateral de exercício de poder, e que visa a segurança marítima

internacional, sendo ela o estabelecimento de relações bi e multilaterais cooperativas em matéria de defesa complementares ás relações regionais e nacionais.

> [...] Consciência Situacional Marítima, entende-se como "a efetiva compreensão de tudo que está associado com o meio ambiente marítimo, que pode causar impacto na proteção, segurança, economia e ambiente de um país" (WIEMER, 2012, p.196).

Assim sendo, o Brasil pretende atuar de forma holística para potencializar o emprego de seu Poder Naval, implementando, por exemplo, o SisGAAz, que pretende maior segurança à região além de aumentar atividade de fiscalização, esforçando-se pela defesa do território, participação ativa em organismos internacionais e relacionamento direto com as Marinhas Amigas (WIEMER, 2012).

Observando as posições brasileiras de aspecto multilateral, como sua atuação na ZOPACAS, na CPLP e na Junta Interamericana de Defesa (JID), bem como suas posições unilaterais e nacionais pode-se perceber uma atuação em busca de estabilidade regional. A Marinha do Brasil, e as outras Forças Armadas, em conjunto com o Ministério da Defesa colaboram com o plano de integração regional, pois a "manutenção e o estabelecimento de parcerias estratégicas e a realização de reuniões e acordos bilaterais fomentam a composição de uma governança mundial equilibrada e harmônica" (WIEMER, 2012, p.200). Assim sendo o Brasil busca, como salientado pelo então Ministro da Defesa, Celso Amorim, consolidar-se enquanto potência na Nova Ordem Mundial, o que o faz através da Grande Estratégia.

Celso Amorim (2012), aponta que a pacificidade do Brasil não coincide com desarmamento e sua política de defesa é pautada na capacidade dissuasória, ou seja, baseia-se na posse de capacidade militar adequada às possíveis agressões ao patrimônio nacional, capacidade defensiva, e de ações em prol dos interesses nacionais, capacidade ofensiva.

Para a consolidação dessa capacidade nacional a política de defesa e as Forças Armadas não atuam de forma monolítica, é preciso, como apontado no capítulo anterior, a confluência entre as políticas externa e de defesa, enquanto as facetas exteriores do Estado e que visam objetivos mesmos. Segundo Celso Amorim (2016) "a diplomacia é a primeira linha de defesa dos nossos interesses. Mas ela deve ter sempre o respaldo permanente da política de defesa" (AMORIM, 2016, p.244). Ou seja, a política de defesa tem a característica fundamental de consolidar a imagem internacional de força do Estado, respaldando sua postura na política exterior.

Celso Amorim denomina essa junção entre política de defesa e política externa de grande estratégia, um verdadeiro diálogo público para a construção de uma posição no Sistema Internacional sólida do ponto de vista político e militar, angariando ao Brasil maior poder político e mesmo econômico (AMORIM, 2016). A redistribuição do poder mundial exige uma nova posição dos Estados nacionais que, segundo Celso Amorim (2016) deve ser tal que dinamize a interação entre as capacidades de dissuasão e cooperação dos Estados. Dita cooperação e dissuasão ocorre, majoritariamente, através dos dois instrumentos supracitados, política externa e política de defesa. Deve-se ressaltar, no entanto, que momentaneamente discutimos a interação entre os dois elementos da grande estratégia, mas posteriormente adentraremos nas subdivisões apontadas por Celso Amorim dentro da própria política de defesa, sendo elas a estratégia dissuasória e a estratégia cooperativa.

Durante os primeiros anos do Governo de Dilma Rousseff ainda se mantinha o conceito de grande estratégia, que se desenvolve desde os anos do Governo Lula para um foco menos nacionalista, adotando uma abordagem dual de atenção aos interesses de defesa nacional, mas também de contribuição para a defesa mundial. Essa posição, deve-se ressaltar, surge ainda durante o Governo Lula e condiz com o projeto de desenvolvimento nacional, em busca de consolidação econômica e progresso social, ambos elementos que exigiam do Brasil a sua projeção internacional/ mundial (AMORIM, 2016). A grande estratégia, dessa forma, foi instrumental para o fomento das relações comerciais, econômicas e financeiras, fazendo uso da política externa e da política de defesa para construir um ambiente mais seguro, além de garantir a soberania nacional durante o processo.

Segundo Lima (2015) o esforço diplomático e de defesa brasileiros que permitiram o aumento da pauta exportadora nacional para a África, ao incluir material e tecnologia militar. Além disso, programas de cooperação como o levantamento da plataforma continental angolana, namibiana e cabo verdense, reestruturação da Marinha de angola e diversos contratos bilaterais assinados entre as Forças Armadas Brasileiras e africanas aumentaram o fluxo de intercâmbio de militares para adestramento e treinamento em terras brasileiras (LIMA, 2015). Como observado por Celso Amorim "[...] a Marinha do Brasil formou mais de 1200 alunos namibianos[...] aquisição e produção em Angola de navios-patrulha. Com a África do Sul, realizamos a manobra naval Ibsamar[...]" (AMORIM, 2016, p. 315).

Outro fator relevante para a consolidação da grande estratégia, especialmente considerando a vertente sul-Atlântica, foi a ingerência externa da Quarta Frota estadunidense e a presença constante da Inglaterra em suas possessões ultramarinas, fato que isoladamente ocorre há séculos na região, mas que no contexto de fortalecimento da imagem internacional brasileira e a consolidação de uma posição militar mais assertiva, exigiu uma presença mais exacerbada na região, ensejando a já comentada renovação da ZOPACAS enquanto foro multilateral para estimular as discussões das matérias de defesa no eixo Cone-Sul-África (LIMA, 2015; AMORIM, 2012a; AMORIM, 2016).

> [...] a visão de estratégia brasileira na região tem mimetizado aquela da América do Sul. De modo geral, tem sido de cooperação com seu entorno regional e dissuasão “contra quem tiver que ser” sem necessariamente nomear ameaças ou preocupações explícitas com outros Estados (LIMA,2015, p.130).

Observa-se assim que a grande estratégia foi formulada de forma a ensejar um espaço de paz e cooperação para com o entorno regional estratégico, uma vez que o entorno brasileiro estende-se por todo Atlântico Sul e atinge à costa leste africana, ao passo que atua dissuasoriamente nesse espaço, mesmo através do fortalecimento de suas Marinhas Amigas, para assegurar um condomínio de poder na região exclusivo aos países da mesma e, consequentemente, protegendo-se dos avanços e ingerências de potências externas (LIMA, 2015; AMORIM, 2012a). De tal forma o Brasil teve posição privilegiada e de protagonismo no Atlântico Sul.

> As principais ações no Atlântico Sul foram bastante conectadas com os objetivos da política de defesa do Brasil. Por exemplo, os projetos de auxílio a alguns parceiros africanos a calcularem suas plataformas continentais, bem como a tentativa de trazer essa agenda política à ZOPACAS, em 2011, são meios de integrar interesses econômicos e estratégicos (LIMA, 2015, p.130).

Busca-se demonstrar, com os excertos, que a atuação internacional da política de defesa brasileira ocorreu de forma paralela e indissociável de um projeto maior, a grande estratégia, sendo, portanto necessário a análise conjunta dos aspectos da política de defesa em seu caráter ativo, enquanto instrumento dissuasório, e seu caráter instrumental na asserção da posição internacional do país, através da cooperação bilateral e multilateral, ocorrendo um “aumento do perfil político internacional da política de defesa brasileira (LIMA, 2015, p.165). Diz-se, assim, da utilização dos recursos da política de defesa para a política externa e vice-versa (LIMA, 2015), dentre os principais recursos aponta-se a consolidação da cooperação estratégica com o entrono imediato que passa a incluir a África Ocidental.

Aponta Lima (2015) que o Brasil não logrou a grande estratégia, pois há ainda indefinições políticas, falta de clareza quanto a relação civil-militar, falta de conhecimento popular da importância do eixo internacional para o Brasil-nação e relativa secundarizarão das políticas de caráter externo (políticas externa e de defesa). Analisaremos, agora, as características principais da política de defesa brasileira durante o início do século XXI, considerando a classificação entre política de defesa dissuasória e cooperativa, de forma que consigamos enquadrar a posição política brasileira no Atlântico Sul durante o período analisado, levando em consideração o caráter dual, supracitado, da política de defesa lida como instrumento de dissuasão e cooperação do Estado, nesse caso, mais apuradamente em sua vertente marítima.

4.3 DISSUASÃO E COOPERAÇÃO

Para Amorim (2012) a estratégia dissuasória, retomando o conceito de estratégia enquanto instrumento para a consecução de objetivos, no caso os Objetivos Nacionais definidos pelos documentos declaratórios, complementa-se com a estratégia cooperativa para consolidar o todo da política de defesa, que é tal que impede forças inimigas de intentarem contra os interesses brasileiros ao passo que projeta esses interesses internacionalmente e busca parcerias para consolidá-los (AMORIM, 2012a).

O Brasil é "um dos países com o maior número de vizinhos no mundo, mantém com todos eles uma paz centenária" (AMORIM, 2012a, p.344), ou seja, o Brasil possui fronteiras consolidadas e relações tais com seus países vizinhos que, por séculos, não enfrenta disputas fronteiriças e vive em estado de paz, ao menos em termos bélicos, com seus países vizinhos. O entorno brasileiro, entretanto, não mais comporta apenas os Estados fronteiriços e de vizinhança imediata, mas diversos Estados além-mar, o que enseja do país um esforço maior na manutenção de relações de proximidade e paz entre os mesmos.

Para alcançar esse dito estado de paz observaremos, primeiramente, os aspectos cooperativos que levam a tanto. Deve-se ressaltar que a cooperação com as Nações Amigas de nosso entorno imediato não é altruísta, mas estabelece relações pacíficas e permite aumentar a área de influência do país.

No Atlântico Sul é perceptível o papel da estratégia cooperativa para a efetividade da política de defesa quanto à região, à exemplo dos contatos próximos com a Namíbia, para a formação da Marinha Nacional, do estreito contato com Cabo Verde para a capacitação de sua

Marinha Nacional, monitoramento e patrulha de suas águas jurisdicionais. Através do IBAS houve aproximação com a África do Sul, cooperação científica para a construção de tecnologia de mísseis aéreos, além das manobras IBSA-Mar (exercício conjunto entre as Marinhas) (AMORIM, 2012a).

A pauta de defesa brasileira conta com o fortalecimento de sua capacidade dissuasória de forma integrada ao aprofundamento e expansão das relações cooperativas, com ênfase para a estratégia cooperativa, pois, segundo Celso Amorim (2012a), o Brasil não tem inimigos, assim sua política de defesa é voltada para a paz e o desenvolvimento econômico e político nacional. O multilateralismo e a multipolaridade orientam o planejamento nacional brasileiro para aumentar suas capacidades, para possuir capacidade dissuasória e não pela real hipótese de emprego (AMORIM, 2016).

O Atlântico Sul visto sob o ponto de vista geopolítico foi um dos eixos de atuação brasileiro em defesa mais prolífico dos últimos vinte anos, com os diversos órgãos internacionais e foros multilaterais e birregionais focado na cooperação, que gera o que Celso Amorim (2016) descreve como “dividendo de segurança”.

> É este sentido profundo da cooperação – e especialmente da cooperação em Defesa – no entorno estratégico brasileiro: o Brasil deve cercar-se de um cinturão de boa vontade. Somos o maior país da América do Sul e o país com maior costa atlântica do mundo. Se não assumirmos as responsabilidades que nos competem, deixaremos flanco aberto para a eventual entrada de forças hostis ao nosso projeto de paz e prosperidade (AMORIM, 2016, p.312).

Assim sendo a cooperação nesse eixo é demasiadamente importante ao Brasil, segundo Celso Amorim (2016) a cooperação é a melhor dissuasão, no que diz respeito ao Atlântico Sul, pois é a forma de manter os interesses nacionais protegidos de forma menos onerosa de a construção de uma Marinha Nacional à par dos desafios enfrentados no monitoramento de toda a região. O Brasil busca com suas definições em política defesa para o Atlântico Sul construir um condomínio de poder que respeite os princípios de não-intervenção, mas sinalizando sua disposição para a ajuda aos países que assim solicitarem ou necessitaram (AMORIM, 2016).

A posição de destaque brasileira no eixo sul-atlântico exige algumas capacidades, dentre ela a liderança da integração regional embasados em cooperação pela paz, além de sua sempre crescente presença nas águas jurisdicionais fazendo-se favorável a extensão de seus horizontes junto as Nações Amigas africanas (COSTA, 2012). Ainda segundo Costa (2012) o

Brasil opta pela “projeção pacífica e cooperativa” devido as características de sua posição fisiográfica e geopolítica na região.

Essa posição é parte direta da Estratégia Nacional de Defesa, e em sua vertente cooperativa logra sucessos paulatinos, através da ZOPACAS, da CLPL e da inserção do empresariado brasileiro nos investimentos estrangeiros diretos na África. Mas, como ressalta Costa (2012), existe fragilidade no projeto estratégico nacional na vertente dissuasória, pois o diagnóstico encontrado nos documentos declaratórios, mais especificamente a Estratégia Nacional de Defesa (2012), explicitam os pontos nevrálgicos da defesa marítima nacional sendo eles: o Atlântico Sul e suas reservas bioenergéticas e a falta de interoperabilidade entre as Forças Armadas do Brasil, que impedem a percepção holística de Defesa Nacional (COSTA, 2012).

Os principais pontos levantados como objetivos da estratégia dissuasória brasileira para a Marinha do Brasil incluem, mas não se limitam a: defesa das plataformas petrolíferas e das ilhas oceânicas; pronta resposta à crimes dentro das águas jurisdicionais; proatividade em ações internacionais de paz. Entretanto, segundo Costa (2012), o Brasil ainda não possui a capacidade dissuasória compatível com seus objetivos, uma vez que ainda não houve reaparelhamento adequado da Força Naval e as atividades de pesquisa e desenvolvimento encontram grandes barreiras orçamentárias para se consolidarem.

A política de defesa brasileira, como se percebe, não adota um discurso belicista, mas deixa clara a percepção, e preparo, para um possível conflito direto, especialmente em razão dos recursos bioenergéticos encontrados por todo o Atlântico Sul, mais nomeadamente os nódulos polimetálicos e crostas cobaltíferas na Elevação do Rio Grande, os poços de petróleo espalhados por toda a costa brasileira e no Golfo da Guiné, todos já em processo de explotação ou exploração pelos respectivos Estados Nacionais, mas sob supervisão acirrada dos postos avançados ultramar do Reino Unido, das frotas estadunidense e de diversas empresas interessadas na exploração privada de ditos recursos (AMORIM, 2016).

Nesse sentido a posição brasileira busca a estabilização na região, sendo o equilíbrio de poder uma das maiores preocupações na política de defesa, através de uma combinação intrínseca entre capacidade dissuasória e cooperativa. Essas capacidades logram-se com o avanço na capacidade da Marinha do Brasil com o projeto PROSUB e a cooperação bilateral com a África do Sul para a produção de mísseis ar-ar mais modernos, e a aquisição de mais meios para a Marinha através da compra de navios. Além desses aspectos, de

aumento da robustez militar do Poder Naval brasileiro, observa-se o aumento, também, da robustez cooperativa do mesmo, através do intercâmbio de militares brasileiros para as Nações Amigas e vice-versa, bem como a coordenação de diversos exercícios conjuntos no Atlântico Sul, como os organizados para a segurança do Golfo da Guiné, de forma a aumentar a interoperatibilidade entre as Marinhas Amigas (AMORIM, 2012a; AMORIM, 2016; LIMA, 2015).

O Brasil, de tal forma, logra sucesso em sua estratégia cooperativa, alargando seu entorno de forma pacífica e garantindo sua presença na região de forma não belicosa, mas seus interesses em escala global e regional acabam restritos pela falta de autonomia em sua estratégia dissuasória, pois lhe faltam as capacidades para a pronta resposta aos desafios encontrados tanto no continente americano, quanto no mundo (COSTA, 2012).

"Um país democrático e pacífico deve adotar em sua política de defesa, sobretudo em relação aos vizinhos, uma forte componente de cooperação, com vistas a obter, conjuntamente com eles, ganhos que não poderiam ser auferidos por meio de ações isoladas" (AMORIM, 2012b, p.3). A política consegue, assim, construir um espaço de confiança estratégica que, segundo Celso Amorim (2012b) almeja alcançar o patamar de uma comunidade de segurança, dentro da concepção de Karl Deutsch, "enquanto um conjunto de países entre os quais o a guerra se torna um expediente impensável" (AMORIM, 2012b, p.4), o aprofundamento de uma identidade sul-atlântica enseja um processo de dual de consolidação das capacidades de defesa individuais, ou seja, suas capacidades dissuasórias para com os elementos extrarregionais que não compartilham dos valores impregnados na região, em especial a paz e o não uso de armamentos nucleares, bem como a consolidação das relações de cooperação em assuntos de defesa para aumentar a integração entre as Forças Armadas das Nações Amigas o que não somente diminui as possibilidades de conflito, mas cria aproxima ditas Nações e estimula o desenvolvimento mútuo (AMORIM, 2012a; AMORIM, 2012b; AMORIM, 2016; COSTA, 2012).

A concretização da estratégia cooperativa se dá, segundo Wiemer (2012) por meio dos exercícios navais ocorridos dentre eles o BOGATUN[11], VENBRAS[12], ATLASUL, BRACOLPER[13], ATLASUR e IBSAMAR[14]. A concretização dessas relações permitiu, ainda

11 Exercício que envolve as Marinhas brasileira, chilena, argentina e mexicana.
12 Operação conjunta entra Brasil e Venezuela.
13 Operação para aumentar interoperatibilidade entre Marinhas do Brasil, Peru e Colômbia na região amazônica.
14 Exercício conjunto entre Brasil, Índia e África do Sul.

segundo Wiemwer (2012), adensar a cadeia produtiva de defesa nacional além de autonomizar a produção de material bélico.

O dito empoderamento militar dos parceiros brasileiros no Atlântico Sul, no contexto de uma ordem multipolar, cria um sistema de segurança na região que, como supracitado, visa à manutenção dos preceitos regionais de não nuclearização e paz, que paulatinamente consolida-se através, especialmente, da reformulação, reaparelhamento e fortalecimento das Marinhas Nacionais Amigas. No entanto, quando de uma possível falha desse sistema de segurança estipulados pelas normas e instituições que regem o Atlântico Sul, o Brasil possui hipóteses para o emprego de seu Poder Naval, que ainda vigora, entre os membros da ZOPACAS, como o mais desenvolvido (AMORIM, 2012b).

A integração entre as duas principais vertentes estratégicas da política de defesa permite ao Brasil alinhamento estratégico com seus parceiros, aproximando e convergindo suas ações no que diz respeito à região sul-atlântica, assim como permite ao Brasil melhor projeção internacional (WIEMER, 2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da pesquisa realizada conseguimos encontrar as principais características da política de defesa brasileiras para o Atlântico Sul no século XXI, considerando-se o período até o ano de 2014. Primeiramente fomos capazes de caracterizar o Poder Naval brasileiro e sua importância histórica para o Brasil, especialmente por ser um dos instrumentos mais importantes na construção das fronteiras nacionais em eventos como a Campanha da Cisplatina.

Observando a consolidação das fronteiras nacionais de forma majoritariamente pacífica, e mesmo a manutenção de um condomínio de poder com seu entorno imediato, pudemos caracterizar a política de defesa brasileira durante o período analisado enquanto uma política altamente assertiva, no que diz respeito à atuação sistemática de suas Forças Armadas de forma a conseguir alcançar todos os interesses nacionais, e mesmo assim pacífica, buscando sempre atuar de forma não belicosa e em prol de relações estratégicas sólidas e benéficas para os envolvidos, especialmente seus principais eixos, a América do Sul e a África Ocidental.

Foi possível, ainda, perceber que o Brasil buscou criar sua política de defesa seguindo os preceitos básicos da soberania nacional e autodeterminação dos povos,

respeitando tanto seus interesses próprios, quanto o de seus compartes, criando um sistema de respeito mútuo e uma região, em seu entorno estratégico, de caráter pacífico e altamente cooperativa.

Considerando-se que a cooperação e a dissuasão andam paralelamente no que diz respeito à política de defesa, o país fez a sua política de defesa de forma tal que todos os Estados enquadrados enquanto Nações Amigas inseridos em seu entorno estratégico obtivessem os meios necessários para sua autodefesa e projeção de poder, capacidade dissuasória, como forma de estabelecer relações estratégicas cooperativas e garantir um dividendo política, que enseja relações pacíficas e diminui a possibilidade de conflito.

Buscamos caracterizar a atuação cooperativa e dissuasória enquanto estratégicas da política de defesa nacional para o Atlântico Sul, pois são as duas maiores vertentes da atuação em defesa, e dizem respeito as duas facetas da mesma, que pretende não somente criar a imagem e as capacidades para exercício de poder sobre a região que, deve-se ressaltar, possui as maiores reservas petrolíferas brasileiras e é por onde ocorrem cerca de 90% do comércio internacional brasileiro, mas também é uma zona de paz e cooperação, criada para assegurar a ausência de armamentos nucleares na região, e a soberania das Nações lindeiras sobre suas águas jurisdicionais.

Tal posição foi altamente explorada na região sul-atlântica, pudemos observar que o Brasil buscou sistematicamente a formação de Marinhas Amigas fortes, no processo fortalecendo a Marinha do Brasil, pois assim os países banhados pelo Atlântico possuiriam capacidade dissuasória tal que impediria as ingerências de agentes externos. Da mesma forma, o Brasil estabeleceu relações cooperativas em defesa tais que melhoraram suas capacidades técnicas, tecnológicas, políticas, econômicas e mesmo econômicas.

A política de defesa brasileira para o Atlântico Sul foi construída com base na participação ativa em foros multilaterais, como a ZOPACAS e a CPLP, nas parcerias estratégicas com países com interesses semelhantes para a região, e mesmo moldando os interesses para a região, ao atuar cooperativamente pelo fortalecimento do Poder naval desses países, que servem como aliados para os interesses brasileiros, e diminuem as possibilidades de conflitos de interesses na área, além de criarem um condomínio de poder que visa não permitir a existência de um vazio de poder na região, que poderia significar aumento da presença extrarregional, que por si só não é prejudicial, mas que ameaça as fronteiras nacionais, a explotação e exploração dos vastos recursos encontrados nas costas brasileira e

africana-ocidental além de enfraquecer a posição relativa do Brasil na região, enquanto uma dos maiores protagonistas político-econômicos da mesma.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. Atlântico Sul: As relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. V.2. n.4. Jul-Dez. 2013. p,49-71

AMORIM, C. Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro. **Revista Política Hoje**. V.21, n.2, 2012a

AMORIM, C. A Política de Defesa de um País Pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.18 n. 1 p.7-15 jan/jun 2012b

AMORIM, C. **A grande estratégia do Brasil**: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014) / Celso Amorim ; Antonio Jorge Ramalho da Rocha ... [et al] (editores). - Brasília : FUNAG; São Paulo : Unesp, 2016.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ARRUDA, R. G. **Amazônia Azul**: um patrimônio a ser defendido / Renato Garcia Arruda. - Rio de Janeiro: ESG, 2014. 62f. Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2014.

BARBOSA, S. R. S. **A AMAZÔNIA AZUL**: a sua gênese e a sua importância para o Brasil / CMG Sérgio Ricardo Segovia Barbosa. - Rio de Janeiro: ESG, 2012.65 f.

BETHELL, L. O Brasil no Mundo. In: RICUPERO, R. **Rio Branco**: O Brasil no Mundo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. **Doutrina Militar de Defesa**. Brasília, 2007.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012a.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012b.

BITTENCOURT, A. de S. **Introdução à História Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2006

CARVALHO, R. N. Ilhas Malvinas: Análise de Segurança e Defesa no Atlântico Sul. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. 2016

CASTRO, J. A. A. O Poder Nacional. Limitações de Ordem Interna e Externa. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n.6, p. 216-240, março/1999.

CASTRO, T. C. Revisitando os Eixos Fundamentais do Direito Internacional e das Relações Internacionais por meio do Realismo Clássico: Novas Epistemologias e Categorizações. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFGRS**, Edição Digital, Porto Alegre, v.X, n. 2, p. 221-241, 2015.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, A, L; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CLAUSEWITZ, C. VON. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CORBETT, J. S. **Some Principles of Maritime Strategy**. Project Gutenberg. 2005. Disponível em: <www.gutenberg.org/files/15076/15076-h/15076-h/.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

CORRÊA, F. **Atlântico Sul**: e se não for um projeto político só da Zopacas?. DefesaNet, Brasília, 5 fev. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/NYmP91>. Acesso em: 20 de abril de 2017

COSTA, D. Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa. In: **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**/ organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. – Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

COSTA, W. M da. Desafios do pré-sal. **Revista USP**. São Paulo, n95, p. 9-22, setembro/outubro/novembro, 2012

DA LUZ, A. F. Geopolítica do Brasil: A trajetória de Golbery do Couto e Silva e sua perspectiva no campo intelectual. **Revista Ágora**. Vitória. N.22. 2015. P.350-360

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2014.

GHELLER, G. F; GONZALES, S. L. M; MELLO, L. P. **Amazônia e Atlântico Sul** : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil / organizadores: Gilberto Fernando Gheller, Selma Lúcia de Moura Gonzales, Laerte Peotta de Mello. – Brasília: IPEA : NEP, 2015. 645 p

GUIMARÃES, B. G. **A política brasileira para o Atlântico Sul**: uma visão paradigmática. I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre | Set. 2015

GUIMARÃES, B. G. A Estratégia Geopolítica Brasileira para o Atlântico Sul. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v.12, n.22, p. 259-293, 2016.

LIMA, R. C. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil**: uma Grande Estratégia inconclusa. São Paulo, 2015. 257 f. : il. ; 30 cm.

LIMA ET AL. **Atlas da política brasileira de defesa** / Maria Regina Soares de Lima ... [et al.] ; prefacio de Celso Amorim. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Rio de Janeiro : Latitude Sul, 2017.

LUIS, C. C. R. **Ao mar, navegar é preciso**: o pensamento estratégico da Marinha vis-a-vis à política externa brasileira. 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2013.

MAHAN. A. T. **The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783**. Project Gutenberg. 2004. Disponível em: <www.gutenberg.org/files/13529/13529.txt>. Acesso em 20 de setembro de 2016

MORRONI, E. V. Coalizões Estratégicas para a Diplomacia Marítima: Breves Considerações.

Revista da Escola de Guerra Naval, v.23, n.2, p.400-442. Maio/ago, 2017. Rio de Janeiro

PINTO, P. C. A. **Diplomacia e política de defesa** : o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000). Brasília: FUNAG, 2015.

RIBEIRO, A. M. F. S. Mahan e as marinhas como instrumento político. **Revista Militar**, n. 2500, p. 465 – 483, maio, 2010.

PENHA, E. A. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.18 n. 1 p. jan/jun 2012

PENNA FILHO,P. **REGIONALISMO, SEGURANÇA E COOPERAÇÃO: O ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO DE POSSIBILIDADES ENTRE O CONE SUL E ÁFRICA AUSTRAL**. XXVII Encontro Anual da ANPOCS - Caxambu - MG - 21 a 25 de Outubro de 2003. Grupo de Trabalho: "Segurança, Economia e Política Internacional no Século XXI – Perspectivas Internacionais, Perspectivas Brasileiras" Autor: Pio Penna Filho Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

RUCKS, J. T. A **Geopolítica do Atlântico Sul**: A importância da Zopacas para o Brasil. Anais do Primeiro Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014, Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letral; Rio de janeiro: REBRAGEO, 2014, p.147-158

SANTANA, V.J. **Leitura Crítica do Discurso da Política de Defesa Nacional**. 2007. 121 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Linguística, UNB, Brasília, 2007.

SILVA, M. V. POLÍTICA EXTERNA, SEGURANÇA E DEFESA NOS GOVERNOS LULA E CARDOSO. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 159-177, jul.-dez. 2010.

VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

WIEMER, F. E. S. A Concepção Político-Estratégica e a Atuação Internacional da Marinha do Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.18, n.2, p.189-206, jul/dez, 2012